

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Realtà attuale e prospettive di sviluppo della cooperazione internazionale nella Repubblica democratica del Congo

Settembre 2023

205

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento CeSPI

Realtà attuale e prospettive di sviluppo della cooperazione internazionale nella Repubblica democratica del Congo

25 settembre 2023

di *Marco Zupi*

Sommario

Abstract	3
1. La Repubblica democratica del Congo: settantatré anni di conflitti.....	4
2. Le dieci sfide per lo sviluppo del Paese di domani	8
3. Le priorità strategiche della politica di sviluppo nazionale	22
4. La realtà della cooperazione allo sviluppo nel Paese	26
4.1 Gli aiuti umanitari.....	27
4.2 La cooperazione allo sviluppo	33
(i) Salute	37
(ii) Altri quattro settori (potenzialmente) prioritari	39
5. La cooperazione economica internazionale e la rivalità tra Cina e Stati Uniti.....	42
6. La RDC: un Paese in via di sviluppo o una piattaforma economica di sfruttamento delle risorse? Alcune considerazioni sulle implicazioni per la cooperazione allo sviluppo di domani.....	49

Abstract

La Repubblica Democratica del Congo è un Paese molto ricco di risorse naturali, ma anche afflitto da una lunga storia di conflitti, violenze, povertà e malattie. La situazione attuale è molto delicata, in quanto il Paese è minacciato da una possibile guerra regionale causata da lotte per il potere politico, interessi economici legati alle enormi risorse minerarie che mobilitano interessi a livello internazionale, oltre che a livello nazionale e su cui si alimentano anche tensioni etniche. Il governo del presidente Félix Tshisekedi ha dichiarato la mobilitazione totale e ha accusato il Ruanda di sostenere gruppi armati di ribelli, a cominciare da quelli formati principalmente da guerriglieri tutsi che hanno ripreso le ostilità dopo anni di inattività. Le forze di pace delle Nazioni Unite sono in difficoltà nel contrastare l'offensiva dei tanti gruppi ribelli, equipaggiati come un esercito regolare.

Il Paese è anche colpito da gravi problemi sociali ed economici, come la povertà estrema, la fame, le epidemie, la corruzione, la violazione dei diritti umani e la violenza sessuale. In base al PIL pro capite a prezzi costanti (dollari calcolati col metodo della parità del potere d'acquisto, 2017), il Paese era al quintultimo posto al mondo nel 2022. La popolazione, ormai attorno ai 100 milioni di abitanti, è composta da varie centinaia di diverse etnie, che parlano oltre 200 lingue diverse. La capitale è Kinshasa, una delle città più popolate del continente, che attrae un numero sempre crescente di giovani in cerca di lavoro. Nelle province dell'est, invece, si concentrano le aree più conflittuali e, conseguentemente, la quasi totalità degli aiuti umanitari che rappresentano gran parte della cooperazione allo sviluppo nel Paese, schiacciata molto più sulla sfida emergenziale che su iniziative per rafforzare prospettive di sviluppo nel lungo periodo.

Gli Stati Uniti sono il principale donatore e contribuente degli aiuti umanitari; la Cina, invece, è il primo partner commerciale, investitore estero e creditore; entrambe le potenze sono partner militari strategici. Nel grande Paese africano si gioca, quindi, anche una competizione delle grandi potenze mondiali, in ragione della straordinaria ricchezza di risorse naturali da sfruttare fondamentali per l'industria elettronica (come il cobalto e il coltan), ma anche per la posizione strategica nell'Africa centrale

La Repubblica Democratica del Congo ha una storia travagliata, segnata dal colonialismo belga, dall'indipendenza nel 1960, dalla dittatura di Mobutu dal 1965 al 1997 (quando il Paese si chiamava Zaire), dalle due guerre del Congo tra il 1996 e il 2003 (che hanno coinvolto diversi Paesi africani e causato milioni di morti), dalle elezioni contestate nel 2006, 2011 e 2018 e dalle continue insurrezioni armate nelle regioni orientali.

Il presente approfondimento ripercorre, anzitutto, le tappe salienti di settantatré anni segnati da conflitti, per poi presentare quelle che possono essere considerate le dieci grandi sfide per lo sviluppo del Paese di domani (limiti del modello estrattivo di sviluppo economico; debolezza della governance e instabilità politica; violazioni dei diritti umani, insicurezza e violenza; popolazione in crescita, povertà e disuguaglianze; disuguaglianze di genere; mancanza di accesso ai servizi di base; sfide infrastrutturali; disoccupazione e sotto-occupazione; sfollati interni, malnutrizione e crisi umanitaria; Crisi ambientale).

A partire da queste sfide fondamentali che potrebbero guidare le scelte strategiche delle politiche nazionali di sviluppo e di cooperazione internazionale, sono poi descritte le priorità strategiche della politica di sviluppo nazionale e, a seguire, gli elementi qualificanti e i dati contabili della realtà della cooperazione allo sviluppo nel Paese, distinguendo in primo luogo tra risorse destinate agli aiuti umanitari e quelli per la parte restante della cooperazione allo sviluppo (focalizzata su salute e altri quattro settori potenzialmente prioritari: crescita economica e creazione di occupazione a condizioni dignitose; pace; sviluppo territoriale; industrializzazione sostenibile, innovazione, infrastrutturazione moderna e integrazione nell'economia mondiale).

Infine, l'approfondimento si sofferma sulla rivalità tra Cina e Stati Uniti, con un'attenzione particolare rivolta alla cooperazione economica internazionale. Concludono il lavoro alcune considerazioni sulle implicazioni per la cooperazione allo sviluppo di domani, a partire dalle riflessioni sulla natura di Paese in via di sviluppo o piattaforma economica di sfruttamento delle risorse al centro di un'intervista a due qualificati esperti della cooperazione internazionale allo sviluppo impegnati a lungo nel Paese.

1. La Repubblica democratica del Congo: settantatré anni di conflitti



Nel 1908 il governo belga annetté il Congo. Qualsiasi forma di rappresentanza politica fu negata ai congolesi fino al 1957, quando l'amministrazione coloniale introdusse lo statuto dei villaggi in risposta alle richieste rivoluzionarie dell'*Alliance des BaKongo* (Abako). La violenza aumentò, con un forte attivismo del *Mouvement National Congolais* (MNC) di **Patrice Lumumba**, nazionalista africano, antimperialista e panafricanista di primo piano nella storia del continente. Nel dicembre 1959 si tennero le elezioni locali e nel gennaio 1960 il Belgio annunciò a sorpresa un rapido programma di indipendenza, che prevedeva le elezioni generali a maggio e l'indipendenza a giugno¹.

Così, dopo le elezioni generali, la Repubblica del Congo divenne indipendente il 1° giugno 1960, con Lumumba come primo ministro del Paese (il primo ad essere stato eletto democraticamente) e Joseph Kasavubu come presidente. Lumumba giocò un ruolo significativo nella trasformazione del Congo da colonia del Belgio in repubblica indipendente, ma si scontrò subito con il presidente Joseph Kasavubu e il capo di stato maggiore **Joseph-Désiré Mobutu**, nonché con gli Stati Uniti e il Belgio, che lo accusarono di essere comunista e filosovietico. Dopo il colpo di stato militare di Mobutu nel settembre del 1960, prontamente appoggiato dai Paesi occidentali anche in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Lumumba tentò di fuggire a Stanleyville per unirsi ai suoi sostenitori che avevano fondato una nuova repubblica rivale anti-Mobutu chiamata Repubblica Libera del Congo; Lumumba fu catturato e imprigionato durante il viaggio dalle autorità statali sotto Mobutu. L'Unione Sovietica criticò aspramente i governi degli Stati occidentali per l'appoggio dato a Mobutu, considerando responsabile degli sviluppi anche l'allora segretario generale delle Nazioni Unite, lo svedese Dag Hammarskjöld. Lumumba fu consegnato alle autorità del Katanga, una regione secessionista ricca di minerali sostenuta dal Belgio, e giustiziato in presenza di funzionari e militari katanghesi e belgi. Il suo corpo fu gettato in una fossa comune, poi dissotterrato e distrutto. Dopo la

¹ Il voluminoso libro intitolato "Congo" dello scrittore belga David van Reybrouck è un testo molto utile per approfondire la storia della Repubblica democratica del Congo; si tratta di un'opera che racconta 150 anni di storia del Paese, basato su una ben documentata letteratura e su interviste a oltre 500 congolesi di diverse età, etnie e professioni. Si veda: D. van Reybrouck (2014), *Congo*, Feltrinelli, Milano.

sua esecuzione, fu ampiamente riconosciuto come un martire per il più ampio movimento panafricano. Negli anni successivi, le indagini fecero luce sugli eventi che circondarono la morte di Lumumba e, in particolare, sui ruoli giocati dal Belgio e dagli Stati Uniti (con la *Central Intelligence Agency* – CIA – che fornì armi a Mobutu, lo aiutò a realizzare il colpo di Stato e sponsorizzò complotti per assassinare Lumumba)² e solo nel 2002 il Belgio ammise di aver partecipato al suo omicidio³.

Dopo anni di guerra civile con il sostegno occidentale (Belgio, Stati Uniti e Francia) a Mobutu e quello cubano ai gruppi legati all'esperienza di Lumumba, Mobutu prese definitivamente il potere nel 1965 e fu visto dall'occidente come un uomo forte che avrebbe potuto tenere sotto controllo centinaia di tribù e gruppi linguistici del Paese ed evitare derive comuniste. Mobutu, che in seguito si fece chiamare Mobutu Sese Seko, cambiò il nome del Paese in Zaire nel 1971 e adottò una Costituzione unipartitica nel febbraio 1978 (modificata nel giugno 1990 per accogliere il sistema multipartitico), nonostante la dilagante corruzione, brutalità e la repressione attuata dal suo regime, negli anni Settanta fu sostenuto dagli Stati Uniti, che appoggiarono l'azione dello Zaire nella vicina Angola a sostegno dei ribelli che combattevano contro il governo sostenuto da Cuba e Unione Sovietica. In seguito all'insurrezione armata dei ribelli tutsi nella provincia del Kivu, il governo di Mobutu denunciò l'intervento a favore dei tutsi da parte degli eserciti di Burundi e Ruanda e, nell'ottobre 1996, dichiarò lo stato di emergenza. Nel dicembre 1996, le forze armate di **Laurent-Désiré Kabila**, l'*Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL), sostenute soprattutto da Paul Kagame, Ruanda, stavano costringendo alla ritirata l'esercito regolare dello Zaire dalla provincia del Kivu e si tentò di istituire un'amministrazione ribelle, chiamata "Congo Democratico". Di fronte ai continui successi militari dei ribelli e alla disaffezione dell'esercito, il governo accettò una risoluzione delle Nazioni Unite che chiedeva la fine delle ostilità e che i ribelli facessero una dichiarazione pubblica di accettazione della risoluzione. Tuttavia, i gruppi ribelli continuarono ad avanzare verso ovest, conquistando Kisangani il 15 marzo 1997, poi Kasai e Shaba, dando a Kabila il controllo dello Zaire orientale e, soprattutto, delle ricchezze minerarie del Paese. Dopo un inutile tentativo di impiegare gruppi para-militari privati serbi, Mobutu cedette alle pressioni dell'alleato statunitense e dei sudafricani per incontrare Kabila, evento considerato come una resa simbolica della cosiddetta Prima guerra del Congo (1996-1997), soprannominata anche Prima guerra mondiale dell'Africa⁴. Mobutu fuggì in Marocco nella notte tra il 15 e il 16 maggio 1997 e morì quattro mesi dopo per un tumore di cui soffriva da tempo.

Salito al potere, Kabila cambiò il nome del Paese in Repubblica democratica del Congo (RDC). Le speranze di un rinnovamento democratico ed economico furono presto deluse. Tutte le istituzioni governative furono sciolte il 17 maggio 1997 e l'autorità esecutiva, legislativa e giudiziaria fu assunta lo stesso giorno dal nuovo presidente. Il regime si affidò strettamente ai militari, principalmente

² L. De Witte (2001), *The Assassination of Lumumba*, Verso, Londra.

³ <https://www.nytimes.com/2002/02/06/world/world-briefing-europe-belgium-apology-for-lumumba-killing.html>

⁴ Numerosi attori esterni, in effetti, ebbero un ruolo nella Prima Guerra del Congo, soprattutto per contrastare Mobutu. Anzitutto, Ruanda e Uganda inviarono le proprie truppe a combattere a fianco dei ribelli. Il Burundi passò sotto il governo di un leader pro-Tutsi, fece lo stesso, ma con un sostegno militare molto limitato. Anche lo Zambia, lo Zimbabwe e l'esercito ribelle del Sudan del sud fornirono un misurato sostegno militare al movimento ribelle. L'Eritrea, alleata del Ruanda, fece lo stesso. Allo stesso modo, Tanzania, Sudafrica ed Etiopia fornirono supporto alla coalizione anti-Mobutu. Mobutu ricevette sostegno dal partito angolano UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola*), contrapposto al partito di governo MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*), e dal governo del Sudan, avendo entrambi in passato ricevuto il sostegno di Mobutu. Lo stesso Mobutu si avvalse molto dei servizi di gruppi privati para-militari provenienti da diversi Paesi africani, a cominciare dal Ciad, oltre a ricevere sostegno dalla Francia.

ruandesi e congolesi dell'est appartenenti alla minoranza tutsi, interessati a eliminare i nemici tribali più che a instaurare la democrazia. Di conseguenza, il Ruanda e l'Uganda cambiarono la politica di sostegno alle forze ribelli. Quando lo Zimbabwe e l'Angola inviarono truppe in aiuto di Kabila, si rischiò una guerra civile su vasta scala. Nel novembre 1998 fu negoziato un cessate il fuoco, ma il rafforzamento militare proseguì fino al nuovo anno e la violenza si intensificò. La Seconda guerra del Congo, nota anche come Grande guerra d'Africa, era in corso, poco più di un anno dopo la Prima guerra del Congo, riproponendo le stesse annose questioni. Zimbabwe, Angola e Namibia (e, per un certo periodo, Sudan e Ciad) si schierarono dalla parte delle forze armate del governo, mentre il Ruanda appoggiò il *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) e l'Uganda il *Mouvement de Libération du Congo* (MLC). Anche il Burundi inviò truppe nel Paese. Un cessate il fuoco fu firmato dai leader di più di una dozzina di Paesi africani nel luglio 1999 e le fazioni rivali dell'RCD, il principale gruppo ribelle, firmarono l'accordo solo a settembre. Il 16 gennaio 2001 il presidente Kabila fu assassinato, presumibilmente da una delle sue guardie del corpo e, alla sua morte, subentrò al potere il figlio **Joseph Kabila**. Nel febbraio 2001 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò il dispiegamento di 3.000 forze di pace sostenute dall'ONU. All'inizio del 2002 i colloqui tra governo e ribelli si conclusero senza un accordo. Nel luglio 2002, Kabila e il presidente del Ruanda firmarono un accordo di pace che portò il Ruanda a completare il ritiro delle sue forze nell'ottobre 2002. Anche l'RDC e l'Uganda firmarono un accordo di pace. Nel dicembre 2002 il governo e le principali forze ribelli raggiunsero un accordo – il Dialogo inter-congolese di Sun City, in Sudafrica – che ufficialmente concluse la seconda guerra del Congo e doveva permettere la condivisione del potere, coi termini di tale accordo che prevedevano che Joseph Kabila rimanesse presidente fino alle elezioni. Il 2 aprile 2003 i gruppi che parteciparono al Dialogo nazionale inter-congolese approvarono una nuova Costituzione provvisoria che prevedeva il governo nazionale di transizione. La nuova costituzione fu approvata con un referendum nazionale il 18 dicembre 2005 e promulgata il 18 febbraio 2006. Dopo diversi rinvii, le elezioni nazionali si tennero nel luglio 2006.

Kabila fu eletto presidente in un secondo turno di ballottaggio nell'ottobre 2006 che segnò la fine del periodo di governo di transizione. Nell'aprile 2007 l'RDC ristabilì la Comunità economica dei Paesi dei Grandi Laghi (*Communauté Économique des Pays des Grand Lacs*, CEPGL) insieme a Ruanda e Burundi⁵.

Tuttavia, l'instabilità politica all'interno del Paese continuò, in particolare nelle aree orientali, dove varie forze ribelli – come il gruppo di guerriglieri ugandesi dell'Esercito di Resistenza del Signore (*Lord's Resistance Army*, LRA) di Joseph Kony⁶ – erano più attive. Nel gennaio 2008, il governo firmò un accordo di pace con i gruppi di miliziani, tra cui quello di Laurent Nkunda, ex generale delle

⁵ La Comunità ha per obiettivo la promozione della cooperazione economica e sociale tra i tre Paesi, in particolare nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni, dell'agricoltura, dell'industria e della sicurezza. Fu fondata nel 1976 a Gisenyi, in Ruanda, con la firma del Trattato istitutivo, ma subì una lunga interruzione delle sue attività a causa dei conflitti che colpirono la regione dei Grandi Laghi negli anni '90 e 2000. Si veda: <http://www.cepgl.org/>

⁶ Uno dei signori della guerra più noti e ricercati dell'Africa, accusato da enti governativi di aver ordinato il rapimento di decine di migliaia di bambini per farne soldati e schiavi sessuali, Joseph Kony è stato incriminato nel 2005 per crimini di guerra e crimini contro l'umanità dalla Corte penale internazionale dell'Aia, ma è sfuggito alla cattura. Attivo non solo in Uganda e nella RDC, le forze militari degli Stati Uniti e dell'Uganda posero fine alla caccia a Kony e alle sue forze nel 2017, ritenendo che non costituissero più un rischio significativo per la sicurezza. Dopo aver ricevuto il sostegno armato e logistico dell'ex presidente sudanese Omar al-Bashir, a partire dal 2022, si dice che si nasconda in Darfur. Nel 2012 l'organizzazione non governativa statunitense lanciò la campagna KONY 2012 sulle attività criminali del gruppo di guerriglieri LRA e del suo leader Joseph Kony con un video ancora disponibile su youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Y4MnpzG5Sqc>.

Forze Armate governative operante nella provincia del Nord-Kivu, simpatizzante dei tutsi congolese e del governo del vicino Ruanda, dominato dai tutsi, che il governo della RDC accusava di sostenere segretamente ribelli come Nkunda. Tuttavia, i combattimenti tra l'esercito e le milizie hutu ruandesi (in particolare le Forze Democratiche per la Liberazione del Ruanda – *Forces démocratiques de libération du Rwanda*, FDLR – desiderose di tornare in Ruanda e rovesciare il regime del presidente Paul Kagame) ripresero quasi subito, ad aprile del 2008. Goma, la capitale della provincia del Nord-Kivu, rimase paralizzata a causa dell'invasione delle forze ribelli e circa 200.000 persone furono sfollate. Nel gennaio 2009 le forze ruandesi arrestarono Nkunda, segnando una nuova fase diplomatica con l'accordo tra il presidente congolese Kabila e quello ruandese Kagame per consentire ai soldati ruandesi di entrare nella RDC per sradicare i militanti delle FDLR in cambio dell'arresto di Nkunda da parte del Ruanda. La pace, però, rimase in sospeso e le Nazioni Unite continuarono a segnalare che crimini di guerra erano stati commessi da tutte le parti. Si stima che i combattimenti nel Paese abbiano causato la perdita di tra i 3 e i 5 milioni di vite tra il 1998 e il 2007; in questa drammatica situazione, oltre all'enorme bilancio delle vittime, un gran numero di sfollati cercò asilo soprattutto in Tanzania e Zambia.

Nel novembre 2011 Joseph Kabila ottenne un ulteriore mandato presidenziale in elezioni molto contestate. Nell'ottobre dell'anno successivo le milizie ribelli del Movimento del 23 marzo (M23) presero il controllo di Goma. I rappresentanti di 11 Stati africani firmarono un accordo nel febbraio 2013 che li impegnava a cercare di porre fine al conflitto. Entro la fine dell'anno il governo e l'M23 firmarono un accordo di pace. Ma la violenza continuò ad affliggere il Paese. Nel giugno 2014 le truppe congolese furono coinvolte in scontri al confine con la controparte ruandese, mentre nel gennaio 2015 le proteste contro le modifiche costituzionali che secondo i critici avrebbero portato al consolidamento della presa di Kabila sul potere si conclusero con la morte di decine di dimostranti. Dure manifestazioni scoppiarono l'anno dopo, il 20 aprile 2016, a Lubumbashi, una delle più grandi città del Congo, contro i tentativi di Kabila di cambiare i limiti costituzionali di due mandati presidenziali per prolungare il proprio governo. Il 19 settembre 2016, massicce proteste scossero Kinshasa chiedendo le dimissioni di Kabila come richiesto dalla legge; diciassette persone vennero uccise e l'autorità elettorale della nazione annunciò che le elezioni per determinare un successore di Kabila, originariamente previste per il 27 novembre 2016, non si sarebbero tenute fino all'inizio del 2018. La mobilitazione popolare non cessò, con nuovi spargimenti di sangue, mentre gli Stati Uniti aumentarono le pressioni politiche perché Kabila rispettasse le norme costituzionali.

Il 30 dicembre 2018 si tennero le elezioni presidenziali per determinare il successore di Kabila. Kabila appoggiò Emmanuel Ramazani Shadary, il suo ex ministro degli interni e, il 10 gennaio 2019, la commissione elettorale annunciò come vincitore del voto il candidato dell'opposizione **Félix Tshisekedi**, leader dell'Unione per la Democrazia e il Progresso Sociale (*Union pour la Démocratie et le Progrès Social*, UDPS), il più antico e grande partito del Paese, subentrato in questo ruolo al defunto padre Étienne Tshisekedi, leader dell'opposizione durante il regno di Mobutu Sese Seko. Per la prima volta da quando il Paese ottenne l'indipendenza nel 1960, un presidente in carica trasferì pacificamente il potere all'opposizione.

In carica dal 24 gennaio 2019, per mesi Tshisekedi continuò a lavorare con i ministri del governo di Kabila, mentre il Parlamento ancora non rifletteva i nuovi equilibri. Nell'aprile 2021 Felix Tshisekedi riuscì a estromettere gli ultimi elementi rimasti del suo governo che erano fedeli all'ex leader Kabila e, subito dopo, chiese una revisione dei contratti minerari firmati da Kabila con la Cina, in particolare

l'accordo *Sicomines*⁷ di scambio tra concessioni minerarie e costruzione di infrastrutture. Le condizioni di conflitto, soprattutto nelle province orientali, continuano a destabilizzare il Paese, con Tshisekedi che ha escluso però, nell'ottobre 2022, di ricorrere a gruppi privati para-militari russi per sedare un conflitto nell'est del Paese.

Gli elettori dovrebbero essere convocati nell'ottobre 2023 per partecipare alle elezioni presidenziali e legislative entro la fine di dicembre 2023, poiché il mandato del Presidente Tshisekedi scadrà nel gennaio 2024. Tuttavia, a pochi mesi dalle elezioni, prevalgono preoccupazioni, soprattutto tra le opposizioni⁸, per i delicati e complessi preparativi che dovrebbero garantire l'aggiornamento delle liste degli elettori, per i rischi di brogli e scarsa trasparenza nelle procedure elettorali⁹ e per quelli di violenza prima, durante e dopo le elezioni, in un contesto non ancora pacificato e segnato dalla presenza di moltissimi gruppi armati privati.

2. Le dieci sfide per lo sviluppo del Paese di domani

Il processo di stabilizzazione politica e democratizzazione è ancora un'incognita per la RDC e ciò co-determina, in un'interazione di più fattori che si influenzano reciprocamente, prospettive di sviluppo molto incerte. Schematizzando, vanno sottolineati almeno dieci problemi irrisolti in cui coesistono dimensioni emergenziali e strutturali, perduranti da tempo:

1. **Limiti del modello estrattivo di sviluppo economico:** Oltre il 90% delle esportazioni sono materie prime estratte ma, nonostante la ricchezza di risorse naturali e una popolazione numerosa e giovane, la RDC ha un RNL lordo pro capite basso e la sua economia dipende fortemente dal settore estrattivo. Si tratta di un modello economico riconducibile a quel che la letteratura economica definisce la 'maledizione' delle risorse naturali, secondo cui la domanda di materie prime aumenta il tasso di cambio e soffoca altri settori dell'economia, inoltre le abbondanti risorse naturali alimentano interessi internazionali e sistemi molto corrotti di amministrazione pubblica e gestione delle risorse naturali con una logica di breve periodo, incuranti degli effetti sull'ambiente, con conseguenti benefici economici per pochi, aumento della violenza, disuguaglianze e povertà. La RDC ha un patrimonio di risorse naturali

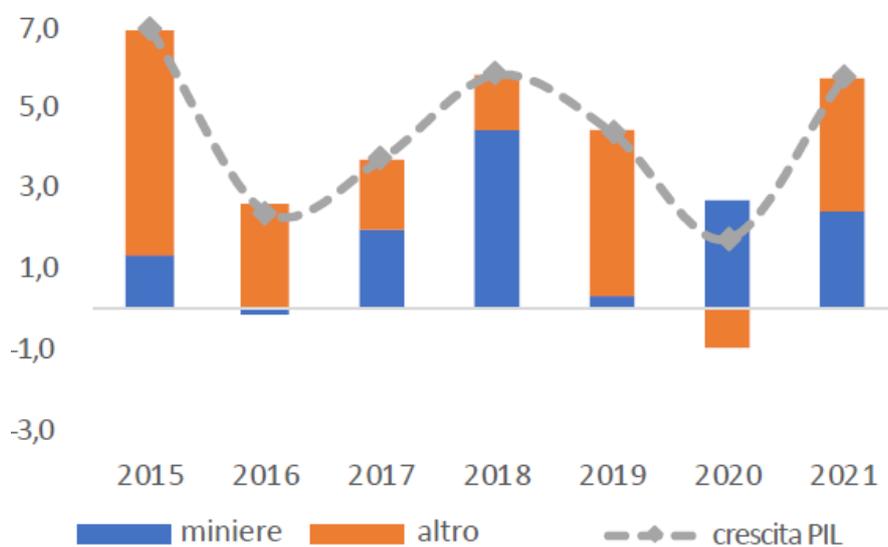
⁷ L'accordo *Sicomines* fu lanciato nel 2007 come parte di un accordo più ampio tra i due Paesi, che prevedeva investimenti cinesi per complessivi 9 miliardi di dollari sia nelle infrastrutture che nel settore minerario della RDC in cambio di 10 milioni di tonnellate di rame e 600.000 tonnellate di cobalto. L'obiettivo era di sfruttare i giacimenti di rame e cobalto dalle province del Katanga, nel sud-est della RDC, e del Kasai Orientale, in cambio della costruzione di strade, ferrovie, ospedali, scuole ed elettricità nella RDC finanziata dalla Cina. Il progetto è stato oggetto di critiche da parte di alcuni osservatori, che lo ritengono iniquo, poco trasparente e dannoso per l'ambiente e i diritti umani. Si veda: <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/la-grande-guerra-del-cobalto-il-congo-prova-a-riprendersi-dalla-cina-il-suo-oro-blu-ueyrwrxu> e <https://www.startmag.it/mondo/cina-congo-interessi/>.

⁸ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/08/25/en-rdc-climat-tendu-pour-les-opposants-a-quatre-mois-des-elections-generales_6186538_3212.html

⁹ Il Presidente è accusato di aver nominato giudici in modo incostituzionale, scelto autonomamente membri della Commissione elettorale (CENI), che dovrebbe essere indipendenti; non ha riformato leggi elettorali inique e a lui favorevoli, ha dichiarato lo "stato d'assedio" – che equivale alla legge marziale – nelle province del Nord Kivu e dell'Ituri, aree note per essere roccaforti dell'opposizione. Si veda: <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/4/30/dr-congo-is-heading-towards-another-sham-election>

come il cobalto (elemento essenziale nella produzione di batterie agli ioni di litio, in quanto contribuisce ad aumentare la longevità e la stabilità delle batterie), il coltan (un ingrediente chiave per l'industria elettronica) e il rame (utilizzato per il cablaggio di apparecchiature elettriche e motori), che determinano una elevata specializzazione delle esportazioni di risorse naturali ed energia. Come nel passato, ancora oggi gli investimenti e le esportazioni del settore minerario – in mano a grandi imprese transnazionali, mediatori locali e circuiti informali – rimangono i principali motori della crescita, grazie all'ampliamento della capacità e al recupero della domanda globale.

Graf. 1 – Contributo settoriale alla crescita del PIL, variazione annuale in percentuale, 2015-2021



Fonte: elaborazione dati World Bank.

Tuttavia, la crescita nei settori non minerari (in particolare i servizi) rimane molto modesta. una dimostrazione della ‘maledizione’ delle risorse naturali è che la RDC detiene oltre la metà delle riserve mondiali di cobalto, ma il suo sistema di strade asfaltate è 30 volte inferiore alla media dell’Africa sub-sahariana; inoltre, le risorse idroelettriche della RDC sono tre volte superiori alla capacità totale installata nell’Africa sub-sahariana, ma solo un congolese su cinque ha accesso all’elettricità. Allo stesso modo, solo il 34% delle famiglie ha accesso all’acqua di base (19% nelle aree rurali), nonostante la RDC detenga il 52% delle risorse di acqua dolce dell’Africa sub-sahariana. Questo modello di sviluppo economico crea molta dipendenza del Paese dai mercati internazionali, dalle oscillazioni dei prezzi delle materie prime e dalle performance di crescita dei principali partner commerciali che potrebbero essere disturbate dai conflitti geopolitici: in quest’ultimo anno, maggiori guadagni dalle esportazioni non sono riusciti a compensare le maggiori spese per il cibo e il carburante, e hanno portato a un più alto deficit della bilancia dei pagamenti. Gli Investimenti diretti esteri (IDE) e il finanziamento esterno hanno contribuito ad accumulare riserve, limitando le eccessive

fluttuazioni del tasso di cambio. L'aumento dei prezzi globali dell'energia e del cibo dovuto alla guerra in corso in Ucraina ha esercitato pressioni al rialzo sull'inflazione interna¹⁰.

2. **Debolezza della *governance* e instabilità politica:** come evidenziato nell'exkursus storico che precede, la RDC ha una storia di conflitti, sconvolgimenti politici e regimi autoritari, da collegare alla 'maledizione' delle risorse naturali, che hanno portato a un ambiente politico fragile e a istituzioni deboli e molto corrotte, all'impunità e alla mancanza di *accountability*. Questo problema interessa anche la dimensione sub-nazionale: il progetto di decentramento rimane essenzialmente una lotta per le risorse tra le autorità politiche a Kinshasa e quelle all'interno delle Province e al momento, con ritardi significativi e ostacoli al processo, sembra che le autorità centrali di Kinshasa stiano dominando, agevolate in ciò dal perdurare del conflitto armato che dà più potere al governo centrale. Inoltre, la forma di decentramento perseguita è essenzialmente territoriale e non politica e, anche se ci sono sforzi per promuovere il decentramento amministrativo, in particolare tra i sostenitori internazionali del processo, mancano elementi politici chiave, nell'ambito sia della legislazione che della politica. Ovviamente, la sfida per costruire e sostenere una *governance* nazionale ma anche locale reattiva ed efficace è grande, ma lo sono anche i pericoli nel non farlo¹¹.
3. **Violazioni dei diritti umani, insicurezza e violenza:** il Paese continua a registrare gravi violazioni dei diritti umani, tra cui uccisioni di massa, violenze intercomunitarie e repressione del dissenso. Si stima che moltissime donne siano state violentate e non solo nelle regioni colpite dalla guerra. In particolare, in questi ultimi dieci anni, i diritti politici e le libertà civili nel Paese sono diminuiti, in base a quanto indicano le valutazioni dell'Indice Ibrahim della *governance* africana (*Ibrahim Index of African Governance*, IIAG)¹², del rapporto *Freedom House* 2023 sulla libertà nel mondo¹³, del report 2023 di *Amnesty International*¹⁴, dell'Indice delle percezioni sulla corruzione (*Corruption Perceptions Index*, CPI) di *Transparency International*¹⁵. Anche la Chiesa cattolica ha espresso pubblicamente la sua preoccupazione¹⁶.

¹⁰ Per maggior informazioni sul piano macroeconomico, si veda: <https://www.imf.org/en/Countries/COD#>

¹¹ https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/DRC_Decentralisation_Research_Report_-_Full_EN_2.pdf

¹² Pubblicato dal 2007 dalla Fondazione Mo Ibrahim, l'IIAG valuta la performance della *governance* in 54 Paesi africani, definendo la *governance* come la fornitura di beni pubblici politici, sociali, economici e ambientali che ogni cittadino ha il diritto di aspettarsi dal proprio Stato e che uno Stato ha la responsabilità di fornire ai propri cittadini. Il report è pubblicato ogni due anni e l'ultima edizione, l'IIAG 2022, copre dieci anni dal 2012 al 2021, utilizza 47 fonti e raccoglie 265 variabili, raggruppate in 81 indicatori. Si veda: <https://assets.iiag.online/2022/profiles/2022-IIAG-profile-cd.pdf>

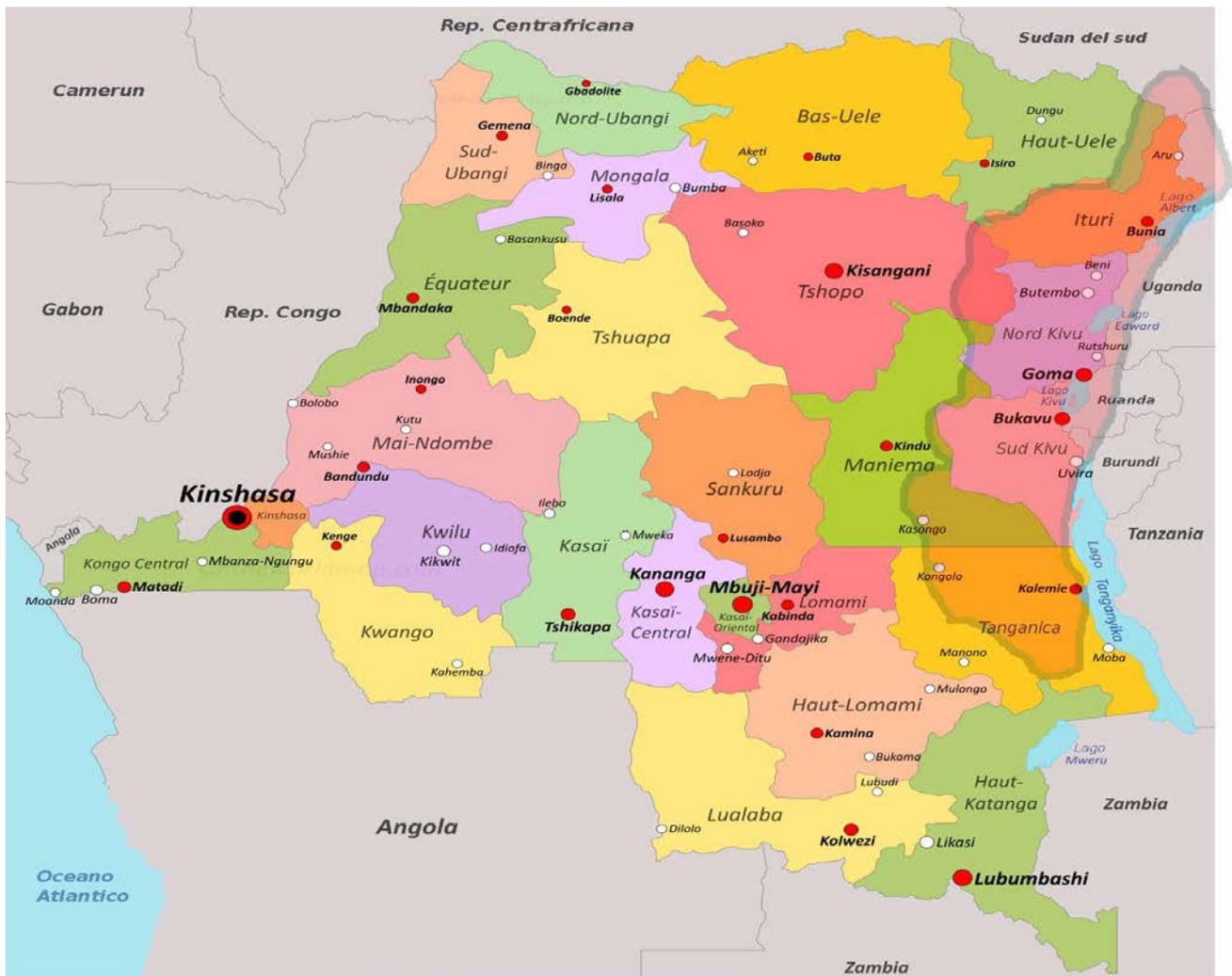
¹³ Si veda: <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/>

¹⁴ Si veda: <https://www.amnesty.org/en/location/africa/east-africa-the-horn-and-great-lakes/democratic-republic-of-the-congo/>

¹⁵ Si veda: <https://www.transparency.org/en/countries/democratic-republic-of-the-congo>

¹⁶ È quanto ha denunciato il cardinale Fridolin Ambongo Besungu, arcivescovo di Kinshasa, in Vaticano per partecipare alla riunione del Consiglio dei Cardinali a fine 2022 e in preparazione del viaggio di fine gennaio 2023 del Pontefice in RDC. Si veda: <https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2022-12/cardinale-ambongo-repubblica-democratica-congo.html>

Fig. 1 – Divisione amministrativa in 25 Province e Kinshasa e aree più insicure



In termini territoriali, la quasi totalità delle violazioni documentate dei diritti umani sono state commesse nelle quattro province orientali dell'Ituri, Nord Kivu, Sud Kivu e Tanganica (evidenziate nella mappa amministrativa), particolarmente colpite dall'insicurezza e dalle crisi umanitarie, poiché diversi gruppi armati continuano a scontrarsi con l'esercito nazionale e tra loro, oltre a commettere atrocità contro i civili.

Gruppi armati come il Movimento 23 marzo (M-23)¹⁷, l'Alleanza delle forze democratiche (*Allied Democratic Forces*, ADF)¹⁸ – affiliata allo Stato Islamico –, Mai-Mai Nyatura¹⁹ e Forze democratiche di liberazione del Ruanda (*Forces démocratiques de libération du Rwanda*, FDLR)²⁰ operano principalmente nel Nord Kivu, la provincia in cui si registra la

¹⁷ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/02/dr-congo-rwandan-backed-m23-rebels-perpetrating-summary-killings-and-rapes/>

¹⁸ <https://www.csis.org/blogs/examining-extremism/examining-extremism-allied-democratic-forces>

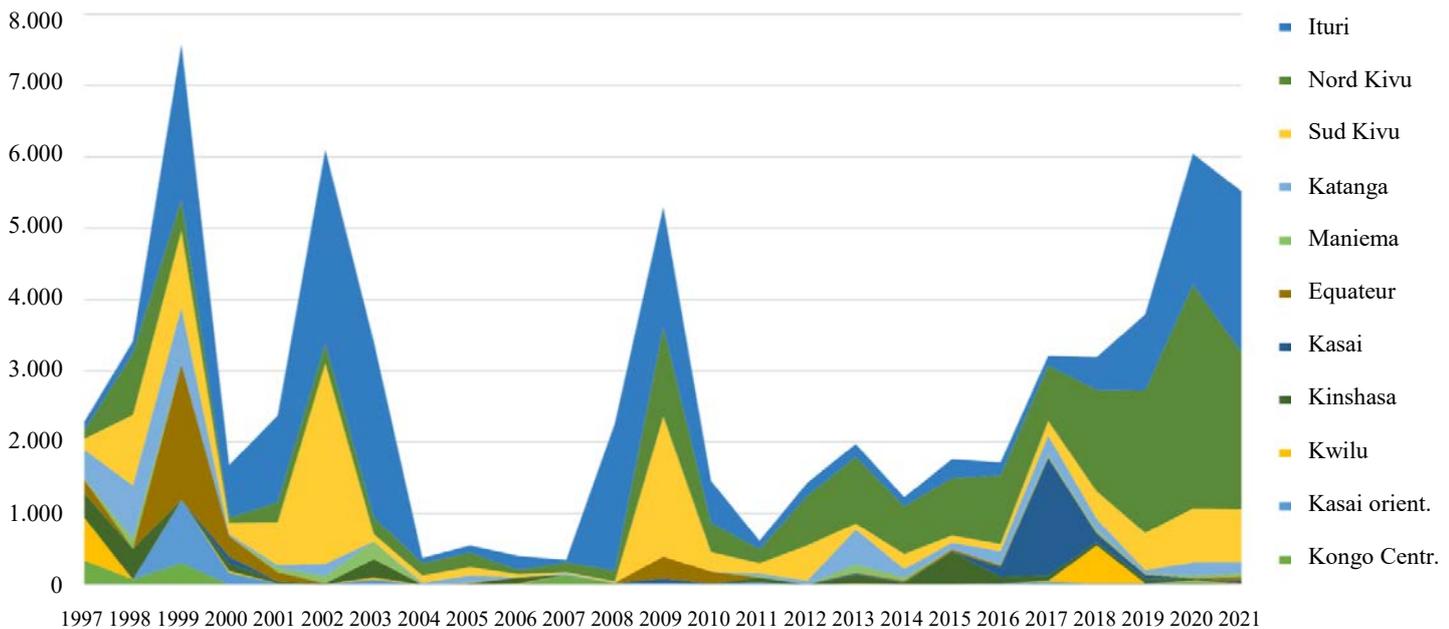
¹⁹ Mai-Mai Nyatura (che significa "colpire duro" in Kinyarwanda, lingua del Ruanda) è una milizia hutu congolese fondata nel 2010 e che collaborò coi ribelli delle FDLR e con l'esercito congolese (FARDC) per proteggere gli interessi hutu contro gli ex ufficiali del CNDP e il gruppo M23.

²⁰ Una milizia fondata da estremisti hutu in parte responsabili del genocidio ruandese del 1994 e accusate dal Governatore del Nord Kivu, Carly Nzanzu, dell'omicidio dell'ambasciatore italiano, Luca Attanasio, morto insieme all'autista Mustapha Milambo e al carabiniere della scorta, Vittorio Iacovacci, per le ferite riportate dopo che il convoglio del

maggior parte di morti violente, violazioni e abusi dei diritti umani (seguita da quella del Tanganica), mentre la milizia della Cooperativa per lo sviluppo del Congo (*Coopérative pour le développement du Congo*, CODECO) è attiva soprattutto nell'Ituri²¹.

Inoltre, le forze statali – le Forze Armate (*Forces Armées de la République Démocratique du Congo*, FARDC), la polizia e l'Agencia nazionale di intelligence (*Agence Nationale de Renseignements*, ANR), sono stati responsabili del 39% delle violazioni documentate, comprese le esecuzioni extragiudiziali di molte persone²².

Graf. 2 – Morti legate ai conflitti nella RDC, per conflitto e nel tempo, 1997-2021



Fonte: World Bank, elaborazione dati ACLED 2022.

A fine Agosto 2023, Thomas Fessy, ricercatore senior in Congo presso Human Rights Watch, ha detto senza mezzi termini: «Per due anni, le autorità militari hanno usato lo 'stato d'assedio' – la legge marziale – nella provincia del Nord Kivu per reprimere brutalmente le libertà fondamentali»²³.

- 4. Popolazione in crescita, povertà e disuguaglianze:** La RDC, grande quanto l'Europa occidentale, è il Paese più grande dell'Africa subsahariana e ha uno dei più alti tassi di crescita demografica al mondo, pari al 3,19%. Con una popolazione attuale che ha appena superato la soglia dei 100 milioni di abitanti (e che raddoppierà entro 25 anni!), la RDC ha uno dei tassi di fecondità più alti al mondo. Una popolazione numerosa e giovane – un elemento potenzialmente straordinario per le prospettive di sviluppo del Paese – che si caratterizza per una diffusa povertà che, proprio in ragione dell'elevato tasso di crescita demografica, registra un numero assoluto di poveri in aumento (circa 1,5 milioni in più ogni anno) anche laddove

Programma Alimentare Mondiale su cui viaggiava fu colpito da armi da fuoco nei pressi di Kibumba, a nord di Goma, capitale della provincia orientale del Nord Kivu, il 22 febbraio 2021.

²¹ <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/27/rebel-attacks-deepen-displacement-crisis-in-drcs-ituri-province>

²² <https://news.un.org/fr/story/2022/01/1111862>

²³ <https://www.hrw.org/news/2023/08/31/dr-congo-deadly-crackdown-goma>

si riesca a ridurre al margine la percentuale di popolazione in povertà e si registrino tassi positivi di crescita economica annua (addirittura un +8,6% nel 2022). La lunga storia di conflitti, sconvolgimenti politici e instabilità e regimi autoritari hanno portato a una grave e continua crisi umanitaria. Inoltre, si sono verificati spostamenti forzati di popolazioni. Queste caratteristiche non sono cambiate in modo significativo e oggi, in base alle stime della Banca Mondiale, la RDC è tra le cinque nazioni più povere del mondo, rientrando nel gruppo dei 26 Paesi classificati nel 2023 come a basso reddito (con un Reddito nazionale lordo – RNL – pro capite nel 2022 inferiore a 1.036 dollari)²⁴. Nel 2022, quasi il 62% dei congolesi, viveva con meno di 2,15 dollari al giorno. Circa una persona su sei vive in condizioni di estrema povertà²⁵. I dati delle indagini più recenti disponibili pubblicamente per la stima del 2023 del *Multidimensional Poverty Index* (MPI) si riferiscono al 2017/2018²⁶ e, in base a queste stime, il 64,5% della popolazione è povera in termini multidimensionali, mentre un ulteriore 17,4% è classificato come vulnerabile alla povertà multidimensionale. L'intensità delle deprivazioni, ovvero il punteggio medio di deprivazione tra le persone che vivono in una condizione di povertà multidimensionale, è del 51,3%. Il valore dell'MPI, ovvero la quota di popolazione che è multidimensionalmente povera, aggiustata per l'intensità delle privazioni, è 0,331. Un'altra *proxy* della povertà che permette di mappare territorialmente la situazione della povertà (in particolare, rurale) è legata all'evidenza, combinando i dati georeferenziati della luce emessa dal pianeta con quelli della distribuzione della popolazione, in base alla quale mediamente le persone che risiedono in aree non illuminate in tutto il mondo sono estremamente povere. Nel caso della RDC, questo metodo ha individuato correttamente (cosiddetto tasso di accuratezza) il 90% delle famiglie al di sotto della soglia di povertà, confrontando i risultati con quelli delle indagini familiari²⁷.

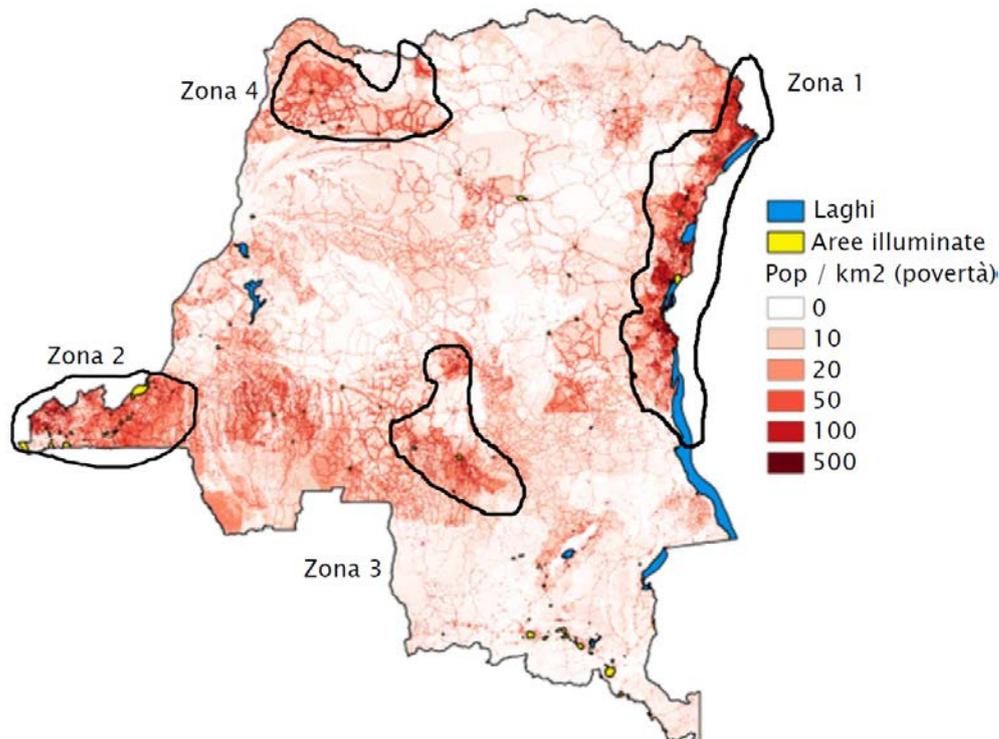
²⁴ <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

²⁵ <https://www.worldbank.org/en/country/drc/overview>

²⁶ Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2010 ha introdotto l'MPI e dal 2018 l'*Human Development Report* Office (HDRO) e l'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* producono e pubblicano congiuntamente le stime dell'MPI. L'ultima pubblicazione, del luglio 2023, riguarda 110 Paesi in via di sviluppo (non sono inclusi i Paesi che non dispongono di dati di indagini campionarie che consentano di calcolare l'indice): "Unstacking global poverty: data for high impact action". La tabella completa con le stime dell'indice MPI è disponibile all'indirizzo: <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi>.

²⁷ B. Smith, S. Wills (2018), "Left in the Dark? Oil and Rural Poverty", *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, Vol. 5(4), pp. 865-904.

Fig. 3 – Mappa territoriale della povertà rurale stimata con la proxy della luminosità notturna



Fonte: Elaborazione basata su B. Smith, S. Wills (2018).

La mappa evidenzia una coincidenza (Zona 1) delle aree a est più insicure ed esposte a rischi di violenza con le zone a più alta concentrazione di povertà economica (più le zone sono colorate di rosso e più scuro è il rosso, maggiore rispettivamente è la densità della popolazione e l'incidenza della povertà). È da segnalare anche la presenza di un'area ad elevata concentrazione di povertà attorno alla capitale Kinshasa, città di circa 8 milioni di abitanti, che diventano circa 15 milioni considerando l'area metropolitana, un'area che attrae molte persone per le prospettive di riscatto economico (l'area ospita il 13% della popolazione del Paese e spiega ben l'85% del RNL), ma che determina anche crescente povertà e marginalizzazione (Zona 2)²⁸. Una terza zona di povertà e un'area centrale (amministrativamente, la provincia del Kasai-central), segnata da un intreccio di conflitti, violenza e degrado ambientale²⁹. Una quarta zona ad alta densità di povertà si trova nella Province di Sud e Nord-Ubangi: in queste aree, si è registrato negli ultimi anni un significativo afflusso di richiedenti asilo fuggiti dall'insicurezza delle città di Bambari e Kouango, nella Repubblica centrafricana³⁰. Secondo i dati della Banca Mondiale, il 73% dei poveri del Paese

²⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b9441050-ef27-52e6-bcb5-3bb18438da62/content>

²⁹ La città di Kananga, nel Kasai-Centrale, dove vivono più di un milione di persone che stanno uscendo da conflitti violenti, è dilaniata da più di 60 erosioni calanchive, alcune profonde fino a 30 metri. Migliaia di persone rischiano di perdere le loro case, il loro bene più prezioso, mentre le infrastrutture strategiche della città, come l'autostrada nazionale, la ferrovia e l'aeroporto, sono minacciate e, in alcuni punti, già colpite. È un esempio concreto degli effetti combinati della fragilità e dei conflitti (ancora oggi è considerata una delle aree più rischiose e insicure del Paese, dopo le province orientali) che si intersecano con i cambiamenti climatici e la povertà. Si veda: <https://blogs.worldbank.org/voices/tackling-compound-risks-democratic-republic-congo>

³⁰

file:///C:/Users/Utente/Downloads/UNHCR%20Situational%20Update_CAR%20Emergency_December%202021_EN.pdf

vive nelle aree rurali, spesso sottosviluppate, con infrastrutture scarse e accesso limitato ai mercati. La povertà nelle aree rurali della RDC è anche legata a problemi nutrizionali: le persone che sono povere spesso non possono permettersi di comprare abbastanza cibo, o potrebbero non avere accesso a cibo nutriente, il che porta a malnutrizione che, se cronica, può avere gravi conseguenze per la salute, tra cui ritardo di crescita, sottopeso e morte. Nella RDC si stima che il 37% dei bambini al di sotto dei 5 anni siano affetti da ritardo di crescita, il 16% da sottopeso, con una stima del 40% che hanno una o più carenze di micronutrienti. Questi dati significano che la RDC ha uno dei più alti tassi di ritardo e arresto della crescita in Africa sub-sahariana (cioè, nel mondo) e la malnutrizione è la causa sottostante in quasi la metà dei decessi di bambini di età inferiore ai cinque anni. Inoltre, a differenza di altri Paesi africani, la prevalenza dell'arresto della crescita nella RDC non è diminuita negli ultimi 20 anni e, a causa dell'altissimo tasso di fecondità, il numero di bambini con ritardo o arresto nella crescita è aumentato di 1,5 milioni. In tutte e quattro le zone evidenziate, l'elevato tasso di povertà si combina a una forte densità della popolazione, il che si riflette anche in un'elevata disuguaglianza economica, territoriale, sociale, ma anche di genere.

5. **Disuguaglianza di genere:** le donne e le ragazze incontrano notevoli ostacoli alle opportunità economiche e all'emancipazione, tra cui alti tassi di violenza e discriminazione di genere in molti settori, tra cui l'istruzione, l'occupazione e l'assistenza sanitaria. In base ai dati della Banca Mondiale, solo il 16,8% delle donne ha completato la scuola secondaria, circa la metà del tasso di completamento degli uomini. I matrimoni precoci e gli alti tassi di fecondità rappresentano una sfida: le donne e le ragazze senza istruzione hanno un tasso di fecondità doppio rispetto alle donne che completano la scuola secondaria. Sul piano dell'*empowerment* economico, il divario di genere nella partecipazione alla forza lavoro è marcato: a livello nazionale, le donne hanno tra il 6,2% e l'8,2% di probabilità in meno di lavorare rispetto alle loro controparti maschili; in agricoltura, che impiega oltre due terzi delle donne nella RDC, la produzione delle donne agricoltrici è inferiore del 18% rispetto a quella degli uomini e la loro produttività è inferiore dell'11%. I divari di genere sono ancora maggiori se si confrontano uomini e donne nelle stesse famiglie. I profitti aziendali delle donne sono quasi il 67% inferiori a quelli degli uomini, e le imprese femminili hanno salari molto più bassi; meno del 10% delle donne sono lavoratrici dipendenti, rispetto a quasi il 25% degli uomini. A livello nazionale, c'è un divario del 77% nei salari tra uomini e donne e le disparità di genere sono particolarmente pronunciate nel settore privato, con un divario salariale di quasi l'80%³¹. In base ai dati raccolti da UN-Women, il 29,1% delle donne di età compresa tra 20 e 24 anni risultano sposate o in unione prima dei 18 anni. Il tasso di natalità adolescenziale è di 109 per 1.000 donne di età compresa tra 15 e 19 anni a partire dal 2016, in calo rispetto a 138,1 per 1.000 nel 2012.

A febbraio 2021, solo il 12,8% dei seggi in parlamento era detenuto da donne. Nel 2018, il 35,6% delle donne di età compresa tra 15 e 49 anni ha riferito di aver subito violenza fisica e/o sessuale da parte di un partner intimo attuale o precedente nei 12 mesi antecedenti. Le donne in età riproduttiva (15-49 anni) incontrano spesso ostacoli rispetto alla loro salute e ai loro diritti sessuali e riproduttivi: nel 2018, solo il 33% delle donne ha soddisfatto il proprio bisogno di pianificazione familiare con metodi moderni. Violenza e mancato empowerment femminile sono aggravati dal perdurare della guerra e dall'esistenza di molti gruppi privati armati, ma si ritrovano anche in zone lontane dai teatri di guerra. A dicembre 2020, era

31

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099130111302128277/pdf/P17518604b63b809d09a9e0ae31320c85e7.pdf>

disponibile solo il 33,5% degli indicatori necessari per monitorare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, SDG) da una prospettiva di genere, una lacuna sostanziale che compromette la possibilità di valutare l'impatto delle strategie in essere³². Un rapporto diagnostico di genere del 2021³³ identifica tre vincoli chiave che determinano il persistere di significative disparità tra i sessi nella RDC: il controllo sulla terra, la voce e l'autorità, il rischio e l'incertezza.

6. **Mancanza di accesso ai servizi di base:** La RDC ha uno dei più bassi tassi di aspettativa di vita (60 anni) e di alfabetizzazione (77%) del continente africano³⁴. La maggioranza della popolazione, a maggior ragione nel caso di quella femminile, ha un accesso molto basso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e ad altri servizi essenziali a causa di decenni di guerra, cattiva *governance* e scarsi investimenti. In particolare, il Paese deve affrontare l'elevata diffusione di malattie come malaria, HIV/AIDS, tubercolosi, colera, morbillo, febbre gialla ed ebola, che mettono a dura prova il già debole sistema sanitario, limitando significativamente l'accesso alle diagnosi e alle cure, soprattutto nelle aree rurali. Lo scarso accesso alle cure sanitarie, soprattutto nelle aree rurali e nelle zone di conflitto, limita la prevenzione e il trattamento di queste malattie. Va certamente considerato che i sistemi sanitari della RDC sono stati fortemente influenzati dal conflitto prolungato, nonché dalle complesse crisi umanitarie di lunga data e tali condizioni di precarietà sono state notevolmente esacerbate di recente dalla pandemia da COVID-19 e dalle ricorrenti epidemie. C'è stata una significativa esitazione vaccinale in relazione al COVID-19 nel Paese, con una domanda limitata, e vi sono prove che il COVID-19 abbia avuto un impatto negativo sull'utilizzo dei servizi sanitari da marzo 2020 con una diminuzione delle visite ospedaliere, una riduzione del numero di visite di assistenza prenatale, un accesso ridotto alla pianificazione familiare e alla contraccezione, un aumento dell'insicurezza alimentare, così come un aumento dell'incidenza di violenza sessuale e di genere. Nel Paese i tassi di vaccinazione di routine sono attualmente al 53%, mentre l'obiettivo sarebbe di raggiungere l'80% entro il 2024 (in base al piano Mashako del governo, varato nel 2018³⁵). Allo stesso modo, lo scarso accesso ad acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari di base aumenta il rischio di malattie trasmesse dall'acqua e contribuisce all'alta mortalità e morbilità infantile. Lo scarso accesso all'istruzione, soprattutto per le ragazze e i bambini colpiti da sfollamento, violenza e povertà, ostacola i loro risultati di apprendimento e le loro opportunità future. La RDC ha scarso accesso a servizi di qualità per lo sviluppo umano, e lo sviluppo del capitale umano ha ristagnato negli ultimi tre decenni: il punteggio dell'Indice del Capitale Umano (*Human Capital Index*, HCI) per il 2020 è stato di 0,37 - inferiore alla media di 0,40 per l'Africa subsahariana - il che significa che un bambino congolese nato oggi può aspettarsi di raggiungere solo il 37% del suo potenziale, rispetto a quanto sarebbe stato possibile se il bambino avesse beneficiato di un'esperienza scolastica completa e di qualità e di condizioni sanitarie ottimali³⁶. In relazione a questo ultimo specifico problema, una recente pubblicazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) mostra come, dal 2016, la RDC si sia impegnata a favore di riforme ambiziose, in particolare con l'introduzione

³² <https://data.unwomen.org/country/democratic-republic-of-the-congo>

³³ ASPIRE database: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

³⁴ <https://www.pwc.com/gx/en/transportation-logistics/publications/africa-infrastructure-investment/assets/drc.pdf>

³⁵ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37116931/>

³⁶ https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_COD.pdf?cid=GGH_e_hcpexternal_en_ext.

dell'istruzione di base gratuita e siano stati compiuti progressi in termini di frequenza nella scuola primaria; tuttavia, l'alta percentuale di ripetenti si traduce in 3,5 milioni di bambini fuori dalla scuola e un tasso netto di iscrizione del 69%. Il tasso di completamento dell'istruzione primaria è stato pari al 58% nel 2020³⁷. È preoccupante anche lo scarso accesso all'elettricità, soprattutto nelle aree rurali, che influisce sull'attività economica e sulla qualità della vita. Lo scarso accesso all'abitazione e alle infrastrutture, soprattutto nelle aree urbane, che tendono ad essere sovraffollate e con grandi stratificazioni socio-economiche e disuguaglianze, espone molte persone a condizioni di vita scadenti e a livelli inadeguati di servizi. In generale, tutti i problemi di scarso accesso ai servizi di base sono legati a vari fattori, come la bassa spesa pubblica, la debole *governance*, la corruzione, il conflitto, lo sfollamento, la crescita demografica e l'urbanizzazione.

- 7. Sfide infrastrutturali:** la RDC ha un'infrastruttura di trasporti e servizi di base (a cominciare da energia e acqua) inadeguata e sottosviluppata, che ostacola la crescita economica e l'accesso ai servizi. La rete stradale è insufficiente e in cattivo stato, rendendo difficili e costosi i trasporti interni e il commercio: la RDC ha solo 2.800 km di strade asfaltate su un territorio di oltre 2 milioni di km² ³⁸. Il Paese ha anche una rete ferroviaria scadente, che è in gran parte inutilizzabile a causa della mancanza di manutenzione, il che limita ulteriormente la capacità della RDC di trasportare merci e persone. Ci sono pochi aeroporti internazionali, e la maggior parte di questi ha bisogno di riparazioni. La cronica carenza di elettricità ostacola l'attività economica e rende difficile fornire servizi essenziali come la sanità e l'istruzione. Solo il 15% della popolazione ha accesso a una fonte di energia affidabile; la produzione e la distribuzione di energia elettrica sono scarse e irregolari, limitando lo sviluppo industriale e la qualità della vita dei cittadini. La RDC ha un enorme potenziale idroelettrico, stimato in 100.000 MW, ma ne sfrutta solo una piccola parte. Le infrastrutture sanitarie e scolastiche sono carenti e inaccessibili a gran parte della popolazione, soprattutto nelle zone rurali e nelle aree colpite dai conflitti armati. Le infrastrutture di comunicazione e informazione sono obsolete e vulnerabili agli attacchi informatici, compromettendo la sicurezza nazionale e la libertà di espressione. La RDC ha una diffusione di internet dell'8,6% della popolazione e una velocità media di connessione di 1,6 Mbps. Le condizioni istituzionali e politiche, di sicurezza, sociali ed economiche sono molto impegnative e la RDC è riconosciuta come uno dei Paesi più difficili in cui fare investimenti, tenuto conto anche dei notevoli problemi infrastrutturali. Tra gli investitori esteri più presenti si segnala soprattutto la Cina; tuttavia, come accennato nel capitolo precedente, il governo del presidente Felix Tshisekedi ha rivisitato l'accordo raggiunto dal suo predecessore Joseph Kabila in base al quale *Sinohydro Corp* (SINO. UL)³⁹ e *China Railway Group Limited*⁴⁰ avevano concordato di costruire

³⁷Il report pubblicato a maggio del 2023 dall'UNESCO si intitola "The Spotlight Study: Democratic Republic of the Congo (DRC Spotlight Study)" e fornisce ai partner educativi una diagnosi basata sui fatti del sistema educativo nazionale, con particolare attenzione all'istruzione di base e all'apprendimento di base. Si veda: https://www.unesco.org/gem-report/sites/default/files/medias/fichiers/2023/05/Spotlight_Advocacy_DRC_EN.pdf

³⁸ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/06/28/world-bank-approves-750-million-to-support-critical-governance-reforms-transport-infrastructure-and-digital-connectivity>

³⁹ *Sinohydro Corp* è una società statale cinese di ingegneria e costruzione di centrali idroelettriche. È la più grande compagnia per centrali idroelettriche al mondo e opera in 55 paesi in Asia, Africa, Europa, America del nord e del sud. Si veda: <http://www.sinohydro.com/>

⁴⁰ *China Railway Group Limited*, è una società cinese di costruzione quotata alle borse di Shanghai e Hong Kong, il cui principale azionista è la società statale cinese *China Railway Engineering Corporation* (CRECG). La società si occupa principalmente di costruzione di infrastrutture ferroviarie, ma anche di altre attività come indagine, progettazione, consulenza, produzione, sviluppo immobiliare e investimenti. La società opera in 55 paesi in Asia, Africa, Europa e America del nord e del sud. Si veda: <http://www.crecg.com/english/>

strade e ospedali in cambio di una partecipazione del 68% in *Sicomines*, joint venture di cobalto e rame con la società mineraria statale del Congo *Gecamines* (32% delle azioni) con la partecipazione attiva nello sfruttamento minerario di *Zhejiang Huayou Cobalt Co*⁴¹ e *China Machinery Engineering Corp*⁴². Facendo seguito alle preoccupazioni del governo della RDC, a metà febbraio del 2023, l'Ispettorato Generale di Finanza della RDC ha chiesto che l'impegno di investimenti infrastrutturali da parte cinese sia aumentato da 3 a 20 miliardi di dollari, per riflettere il valore delle concessioni minerarie assegnate da *Gecamines* nell'accordo⁴³.

8. **Disoccupazione e sotto-occupazione:** il Paese deve far fronte a un elevato tasso di disoccupazione, soprattutto tra i giovani, e a un ampio settore informale che non è in grado di assicurare condizioni dignitose di lavoro. Il tasso di disoccupazione è cronicamente elevato, in particolare tra i giovani, che presentano anche una forza lavoro spesso priva di competenze professionali facilmente spendibili sul mercato del lavoro ed è una delle ragioni per cui i posti di lavoro che richiedono una formazione tecnica o professionale sono spesso occupati dagli 'espatriati'. In effetti, ci sono pochi programmi formali di formazione professionale, anche se l'articolo 8 della legge sul lavoro stabilisce che tutti i datori di lavoro dovrebbero fornire formazione ai propri dipendenti. Si tratta di un aspetto importante che può essere collegato ai risultati di un recente studio pubblicato da due economisti della Banca Mondiale, Franck M. Adoho e Djeneba Doumbia⁴⁴, che analizza i driver di *performance* e redditività tra le imprese informali, distinguendo gli imprenditori nel settore informale congolese in tre tipologie (top-performer, 'gazzelle vincolate' e chi a malapena sopravvive⁴⁵) e mostra che la disuguaglianza di reddito tra le imprese informali è spiegata principalmente dalle disparità nel livello di istruzione e nelle infrastrutture, compresa la mancanza di accesso al credito. La formazione professionale aumenta le probabilità di essere nel quintile superiore all'interno del secondo gruppo di imprenditori nel settore informale ('gazzelle vincolate'). L'accesso ai finanziamenti, comprese le conoscenze finanziarie e l'accesso al credito, è un fattore importante sia tra le gazzelle vincolate e tra chi a malapena sopravvive, che tra i top-performer. La disuguaglianza di reddito, che è più comune tra le 'gazzelle vincolate' e tra chi a malapena sopravvive, è principalmente spiegata da divari di *performance*, disparità educative e mancanza di accesso al credito. Le caratteristiche degli imprenditori, come l'età, il livello di istruzione e le capacità manageriali, sono fattori importanti per la qualità delle *performance* delle imprese. In una prospettiva d'insieme, l'elevata disoccupazione e sotto-

⁴¹ *Zhejiang Huayou Cobalt Co* è una società mineraria, quotata alla Borsa di Shanghai, che si occupa principalmente della fornitura di cobalto e dei suoi prodotti associati per lo sviluppo e la produzione di materiali per batterie al litio per le nuove energie e materiali avanzati a base di cobalto. La società ha sede nella Zona di sviluppo economico di Tongxiang, nella provincia di Zhejiang, in Cina. La società è stata coinvolta nelle polemiche riguardanti l'uso del lavoro minorile nelle miniere nella RDC. Si veda: <https://en.huayou.com/>

⁴² *China Machinery Engineering Corp* (CMEC) è una società di costruzione e ingegneria che fa parte del gruppo *China National Machinery Industry Corporation* (Sinomach). Una specializzazione di CMEC, presente in molti Paesi nel mondo, è la realizzazione di progetti di energia elettrica in generazione, trasmissione e distribuzione. Si veda: <http://en.cmec.com/>

⁴³ <https://www.reuters.com/markets/commodities/congo-demands-17-bltn-more-infrastructure-investments-china-deal-2023-02-16/>

⁴⁴ F. M. Adoho, D. Doumbia (2022), "Informal Sector Heterogeneity and Income Inequality: Evidence from the Democratic Republic of Congo", *Journal of Economic Development*, Vol. 47, N. 4, dicembre, pp. 55-76.

⁴⁵ Il primo gruppo di imprenditori è orientato alla crescita economica e gode di un maggiore accesso al capitale. Il secondo gruppo comprende imprenditori che condividono molte caratteristiche, in particolare le capacità di gestione, con i top-performer, ma operano con meno capitale. Gli imprenditori che sopravvivono sono quelli che lottano molto faticosamente per crescere.

occupazione, che colpiscono e penalizzano soprattutto i giovani e la popolazione femminile, sono fortemente correlate al modello di sviluppo estrattivo che attrae investimenti in un settore che impiega circa due milioni di persone, di cui il 90% sono minatori artigianali, cioè lavoratori che estraggono i minerali a mano, senza l'uso di macchinari o attrezzature moderne. Questi lavoratori non hanno bisogno di una qualificazione o istruzione specifica, devono scavare e trasportare le rocce, in condizioni molte dure di lavoro, pericoloso (con seri rischi per la salute, come infezioni, infortuni, avvelenamento da metalli pesanti e radiazioni) e mal pagato, oltre che esposto a rischi di sfruttamento (anche di molti minori), corruzione e violenza in aree di conflitti armati, dove è anche molto diffusa e organizzata la prostituzione delle ragazze. D'altra parte, il settore minerario della RDC, i cui giacimenti di risorse attualmente sfruttati sono concentrati nella RDC orientale e in parte della RDC centrale, comprende anche delle imprese industriali nazionali e transnazionali, che operano con tecnologie avanzate e standard internazionali, con un numero ridotto lavoratori qualificati e istruiti, come ingegneri, geologi, tecnici, operai specializzati e manager che hanno una formazione professionale certificata e il cui lavoro è più sicuro, stabile e molto meglio remunerato, delineando un mercato settoriale del lavoro caratterizzato da forti disuguaglianze, sfruttamento e problemi strutturali⁴⁶. Nel 2020, la RDC risultava il primo Paese al mondo per mine di cobalto, con una produzione di 95.000 tonnellate, ovvero quasi il 41% del cobalto mondiale; inoltre, era il sesto produttore di diamanti industriali nel 2020 con una produzione di 3,7 milioni di carati⁴⁷. Il settore agricolo, infine, continua ad affrontare sfide legate a infrastrutture carenti e il suo contributo all'occupazione è in gran parte nel settore informale. Il settore privato congolese è, dunque, composto da industrie estrattive dominate da investitori stranieri e aziende di Stato, da un'agricoltura a bassa produttività, da un piccolo settore privato formale e da molte micro, piccole e medie imprese informali che impiegano l'89% della popolazione attiva⁴⁸.

9. **Sfollati interni, malnutrizione e crisi umanitaria:** la RDC ha il più alto numero di sfollati interni dell'Africa, a causa di conflitti e violenze. Ad agosto del 2023, in base a quanto sottolineato da Peter Musoko, Direttore dell'ufficio del Programma alimentare mondiale (*World Food Program*, WFP), durante una conferenza stampa a Ginevra, la situazione è particolarmente allarmante nell'est del Paese, dove la malnutrizione ha preso piede tra 4,4 milioni di persone, esacerbata dalla compromissione dei servizi sanitari, dalla mancanza di acqua pulita e da un aumento della violenza di genere. Ad aggravare la crisi ci sono epidemie di malattie prevenibili ma gravi, che hanno un costo significativo ogni anno a causa di infrastrutture inadeguate, accesso limitato alla salute e bassa copertura vaccinale. Mentre il WFP è riuscito a fornire aiuti alimentari a circa 1,2 milioni di persone a luglio del 2023, i finanziamenti si sono quasi prosciugati e, senza ulteriori finanziamenti, è improbabile che ci si avvicini anche solo alla metà dell'obiettivo previsto. Il WFP ha chiesto un totale di 728 milioni di dollari per i suoi sforzi di risposta nella RDC orientale, ma un deficit di finanziamento di 567 milioni di dollari – equivalente al 78% dei fondi necessari per il secondo semestre – minaccia di ostacolare gli sforzi di soccorso. A livello mondiale, la RDC ha il maggior numero al mondo di persone che patiscono l'insicurezza alimentare: un congolese su quattro, circa 25,8 milioni di persone, non è in grado di soddisfare i propri bisogni alimentari

⁴⁶ <https://www.africarivista.it/rdc-linferno-delle-miniere-di-coltan-e-cobalto/185208/>

⁴⁷ <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/democratic-republic-congo-mining-and-minerals>

⁴⁸ Te World Bank (2022), *Country Partnership Framework for the Democratic Republic Of Congo for the period FY22-26*, Washington, D. C.

di base⁴⁹. In base, poi, ai dati dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR), il Paese ha 6,2 milioni di sfollati interni, mentre più di 1,3 milioni sono diventati rifugiati. Gli attacchi ricorrenti da parte di gruppi armati privati continuano a determinare sfollamenti forzati ed estrema difficoltà per milioni di congolesi. Goma, la capitale della provincia orientale del Nord Kivu, ospita oltre 560.000 sfollati dentro e intorno alla città. Molti vivono in luoghi spontanei sul ciglio della strada, in condizioni terribili, nonostante gli sforzi degli operatori degli aiuti umanitari. Attualmente, gli aiuti di emergenza per gli sfollati interni coprono solo il tre per cento del fabbisogno stimato; le donne e i giovani sono particolarmente esposti ai rischi di protezione, compresa la violenza di genere. Come nel caso del WFP, anche l'UNHCR denuncia che la RDC è una delle situazioni umanitarie più sotto-finanziate a livello mondiale: nel 2023 l'UNHCR ha bisogno di 233 milioni di dollari per rispondere ai bisogni degli sfollati nel Paese, ma finora ha ricevuto solo il 15% di tale importo⁵⁰. A tutto ciò bisogna aggiungere che la RDC ospita un numero elevato di popolazioni autoctone – anzitutto, quelli che venivano chiamati 'pigmei' in ragione della loro bassa statura – che hanno affrontato molte sfide, tra cui lo sfollamento forzato dalle loro terre ancestrali, la discriminazione e la mancanza di accesso ai servizi di base come l'assistenza sanitaria e l'istruzione⁵¹.

10. **Crisi ambientale:** il Paese si trova ad affrontare molte sfide ambientali che hanno implicazioni sia locali che nazionali e internazionali. Tra i problemi principali, c'è la deforestazione: il 67% del Paese è coperto da foreste, tra cui 145 milioni di ettari di foreste pluviali, che immagazzinano l'equivalente di 85 miliardi di tonnellate di CO₂; tuttavia, la perdita di foreste ha subito un'accelerazione negli ultimi anni e, nel 2020, la RDC ha perso 1,31 milioni di ettari di foreste naturali, equivalenti a 854 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂, pari a più dell'impronta di carbonio totale della Francia. La RDC ospita una porzione significativa della foresta pluviale del Congo, la seconda più grande foresta pluviale tropicale del mondo, minacciata dal disboscamento, dall'agricoltura e dall'estrazione mineraria, con impatti negativi in termini di perdita di biodiversità (il Paese ospita oltre 600 specie arboree e 10.000 specie animali), alterazione dei modelli meteorologici locali e globali e aumento dei livelli di diossido di carbonio emessi in atmosfera. Problema connesso, collegato al modello di sviluppo dominante, è l'estrazione mineraria illegale: le attività minerarie illegali e non regolamentate sono dilaganti, con conseguenze molto gravi in termini di degrado ambientale, inquinamento delle acque e perdita di habitat per la fauna selvatica. Un terzo problema, pure connesso ai precedenti, è l'inquinamento delle acque dovuto alle attività minerarie, alla mancanza di servizi igienici e allo smaltimento dei rifiuti che contamina le fonti d'acqua; le conseguenze negative immediate colpiscono la salute umana, la vita acquatica e l'agricoltura, considerando il valore su scala mondiale di risorse idriche come il fiume Congo (il secondo del continente, dopo il Nilo, per lunghezza, il secondo del mondo, dopo il Rio delle Amazzoni, per bacino e portata media) o il lago Tanganica (il secondo per volume e profondità al mondo dopo il lago Bajkal, in Siberia). Al riguardo, si consideri che la RDC ha il 52% di tutte le risorse di acqua dolce e il 23% delle risorse idriche rinnovabili interne all'Africa subsahariana⁵². Un quarto problema è il degrado del terreno e l'erosione dei suoli in conseguenza

⁴⁹ <https://news.un.org/en/story/2023/08/1139987>

⁵⁰ <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136377>

⁵¹ <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/publication/congo-country-technical-notes-on-indigenous-peoples-issues>

⁵² Natural Resources Governance Institute (2015), *Country Strategy Note: Democratic Republic of Congo*, NRG, ottobre - https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_DRC-Strategy_20151207.pdf

di pratiche agricole non sostenibili, deforestazione e attività minerarie e con un impatto negativo in termini di riduzione della produttività agricola e maggiore vulnerabilità ai cambiamenti climatici. Un quinto problema è il bracconaggio e il traffico illegale di animali selvatici: i parchi nazionali (nella RDC ci sono 5 siti del Patrimonio mondiale dell'UNESCO, che sono il Parco nazionale di Garamba, il Parco nazionale di Kahuzi-Biega, la Riserva faunistica degli okapi, il Parco nazionale di Salonga e il Parco nazionale di Virunga) e le riserve del Paese sono spesso presi di mira dai bracconieri, determinando a catena pericoli per specie come elefanti, gorilla e rinoceronti, il che influisce anche sulla biodiversità e sull'equilibrio degli ecosistemi. Un sesto problema è quello dell'inquinamento atmosferico dovuto alle attività industriali, le emissioni dei veicoli e l'uso della biomassa per cucinare, con impatti negativi in termini di malattie respiratorie e, in generale, sulla salute degli esseri umani. Va, infine, ricordata, la specificità della sfida attuale legata ai cambiamenti climatici⁵³: come molti Paesi, la RDC sta subendo gli impatti, compresi gli eventi meteorologici estremi, con un aumento della frequenza di siccità (le temperature medie nella RDC sono aumentate di circa 1°C dall'inizio del XX secolo), con ripercussioni sugli ecosistemi e sull'agricoltura e conseguente insicurezza alimentare; i modelli pluviometrici stanno diventando sempre più imprevedibili, con alcune regioni che registrano precipitazioni più intense, mentre altre subiscono una riduzione delle precipitazioni, con impatti sull'agricoltura, sulle risorse idriche e sull'erosione dei suoli; la riduzione delle precipitazioni e l'aumento dell'evaporazione dovuto alle temperature più elevate stanno portando alla scarsità d'acqua in alcune regioni, il che influisce sia sul consumo umano che sull'irrigazione agricola; inoltre, le temperature più calde e il cambiamento delle precipitazioni creano condizioni più favorevoli alla diffusione di malattie trasmesse da vettori, come la malaria. Affrontare queste sfide richiede sforzi coordinati da parte del governo, delle organizzazioni internazionali e delle comunità locali; al contempo, la complessità e l'interconnessione di questi problemi implicano anche la necessità di affrontarli su più fronti, dai quadri giuridici e l'applicazione delle leggi all'educazione delle comunità e alle iniziative di sviluppo sostenibile. Si tratta di sfide che minacciano le risorse naturali del Paese e i mezzi di sussistenza della popolazione e che andrebbero, dunque, affrontate adottando un approccio globale che rimanda alle altre sfide di sviluppo indicate, come il miglioramento della *governance*, il rafforzamento delle istituzioni, la promozione della diversificazione economica, gli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi di base e la risoluzione delle cause profonde dei conflitti e degli sfollamenti e della 'maledizione' delle risorse naturali. I conflitti in corso e l'instabilità politica rendono molto difficili gli sforzi di gestione e conservazione dell'ambiente, determinando lo sfruttamento non regolamentato delle risorse naturali, la perdita di *governance* nelle aree protette, lo sfollamento delle comunità e la mancanza di coinvolgimento delle comunità negli sforzi di conservazione.

⁵³ La RDC è al quartultimo posto (182° su 185) nell'elenco dei Paesi più vulnerabili ai cambiamenti climatici secondo l'indice della *Notre Dame Global Adaptation Initiative* (ND-GAIN). Si veda: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

3. Le priorità strategiche della politica di sviluppo nazionale

Sul piano programmatico, grazie anche all'impegno della cooperazione internazionale e, in particolare, delle organizzazioni multilaterali che hanno spinto in tale direzione, non mancherebbero linee strategiche di orientamento per le cose da fare. Il Piano nazionale strategico quinquennale di Sviluppo 2019-2023 (*Plan National Stratégique de Développement*, PNSD) in corso⁵⁴, avviato nel 2019 ma che l'attuale presidente della repubblica ha rilanciato recentemente come prioritario, indicando come necessaria la sua realizzazione e la mobilitazione di quasi 10 miliardi di dollari l'anno, combinando finanziamenti nazionali e della cooperazione internazionale⁵⁵, pone le persone al centro dell'azione governativa per combattere la povertà. Inoltre, il PNSD delinea una visione per lo sviluppo del Paese molto ambiziosa, centrata sull'obiettivo di diventare un Paese a medio reddito con un'economia diversificata e inclusiva entro i prossimi due decenni. Il piano si articola in cinque pilastri:

- (i) Sviluppo del capitale umano, sociale e culturale;
- (ii) *Good governance*, autorità statale e costruzione della pace;
- (iii) Consolidamento della crescita economica, trasformazione e diversificazione;
- (iv) Sviluppo territoriale, ricostruzione e modernizzazione delle infrastrutture;
- (v) Protezione dell'ambiente, cambiamento climatico e sviluppo sostenibile.

Il primo pilastro (i.), che dovrebbe raccogliere il 29,2% dei finanziamenti totali, ha i seguenti obiettivi specifici:

- Migliorare l'accesso a un'istruzione di qualità per tutti.
- Rafforzare il sistema sanitario per fornire una migliore assistenza alla popolazione.
- Promuovere la cultura e il patrimonio nazionale.
- Garantire la protezione sociale delle popolazioni vulnerabili.
- Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile.
- Rafforzare la capacità istituzionale di attuare le politiche sociali e culturali.

Inoltre, sono definite diverse strategie d'intervento per conseguire tali obiettivi:

- Creare un sistema educativo efficace e inclusivo.
- Rafforzare il sistema sanitario per rispondere alle esigenze della popolazione.
- Valorizzare il patrimonio culturale e promuovere le industrie culturali.
- Creare un sistema di protezione sociale efficace.
- Promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile in tutti i settori.
- Rafforzare le capacità istituzionali di attuare le politiche sociali e culturali.

Il secondo pilastro (ii.), che dovrebbe raccogliere il 17,2% dei finanziamenti totali, sottolinea la necessità di rafforzare lo Stato di diritto, garantire la sicurezza e la pace e promuovere una *governance* trasparente e responsabile. Anche la lotta alla corruzione e all'impunità è una priorità, così come la gestione efficiente delle risorse pubbliche. Infatti, gli obiettivi specifici sono:

- Rafforzare lo stato di diritto e la democrazia.

⁵⁴ <https://medd.gouv.cd/wp-content/uploads/2022/03/PNSD-Draft-final-VPM-25-Decembre-2019-1.pdf>

⁵⁵ <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-la-mise-en-oeuvre-du-pnsd-pronee-par-tshisekedi-requiert-95-milliards-usd-par-an/>

- Garantire la sicurezza delle persone e dei beni in tutto il Paese.
- Promuovere una *governance* pubblica trasparente e responsabile.
- Combattere efficacemente la corruzione e l'impunità.
- Garantire una gestione efficiente e trasparente delle risorse pubbliche.
- Rafforzare la capacità istituzionale di attuare le politiche di *governance*.

Le correlate strategie d'intervento sono:

- Mettere in atto meccanismi per rafforzare lo Stato di diritto e la democrazia.
- Assicurare l'effettiva presenza dello Stato in tutto il Paese per garantire la sicurezza.
- Promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione degli affari pubblici.
- Attuare misure rigorose per combattere la corruzione e l'impunità.
- Ottimizzare la mobilitazione e la gestione delle risorse pubbliche.
- Rafforzare la capacità istituzionale di attuare le politiche di *good governance*.

L'asse della crescita economica e sostenibile del terzo pilastro (iii.), che dovrebbe raccogliere il 9,4% dei finanziamenti totali, si incentra su tre obiettivi strategici, con un'attenzione particolare alla necessità di diversificazione dell'economia al di fuori del settore minerario e sulla promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione, rafforzando il capitale umano e le competenze necessarie per la trasformazione economica e sviluppando le infrastrutture economiche di base. In particolare, i tre obiettivi sono.

- Rafforzare l'economia e garantirne la sostenibilità.
- Diversificare l'economia dal settore minerario.
- Trasformare strutturalmente l'economia del Paese.

In pratica, si tratta di migliorare il contesto imprenditoriale, promuovere gli investimenti privati sia nazionali che esteri e rafforzare la *governance* economica e finanziaria. Le correlate strategie d'intervento sono:

- Migliorare il clima imprenditoriale e rafforzare la competitività dell'economia congolese.
- Promuovere gli investimenti privati nazionali ed esteri.
- Rafforzare la *governance* economica e finanziaria.
- Promuovere i settori generatori di crescita al di fuori del settore minerario (agricoltura, allevamento, pesca, turismo, ecc.).
- Rafforzare la capacità produttiva e competitiva delle imprese non minerarie.
- Promuovere l'imprenditorialità e l'innovazione.
- Promuovere l'industrializzazione e la trasformazione locale delle materie prime.
- Sviluppare le infrastrutture economiche di base (strade, energia, tecnologia dell'informazione e della comunicazione, ecc.).
- Rafforzare il capitale umano e le competenze necessarie per la trasformazione economica.

Il piano strategico pluriennale della RDC evidenzia anche – nel quarto pilastro (iv.), che dovrebbe raccogliere il 40,8% dei finanziamenti totali – l'importanza della pianificazione territoriale, della ricostruzione e della modernizzazione delle infrastrutture. Sottolinea la necessità di affrontare le sfide dell'urbanizzazione, del degrado delle infrastrutture e della mancanza di servizi di base in varie regioni, in ragione del fatto che il Paese ha vasti territori con notevoli disparità in termini di sviluppo e accesso ai servizi di base, il che ha portato a una concentrazione della popolazione nelle aree urbane,

con conseguente urbanizzazione non pianificata e proliferazione di baraccopoli. Il degrado delle infrastrutture, in particolare delle strade, ha ostacolato la circolazione di beni e persone, incidendo sulle attività economiche e sul benessere della popolazione. È ritenuto necessario un approccio coerente e integrato alla pianificazione territoriale per garantire uno sviluppo equilibrato in tutto il Paese. Il documento delinea diversi obiettivi strategici per questo pilastro:

- Garantire uno sviluppo territoriale equilibrato per ridurre le disparità tra le regioni.
- Promuovere lo sviluppo di città secondarie o intermedie per ridurre la pressione sui centri urbani principali.
- Modernizzare ed espandere le infrastrutture per sostenere le attività economiche e migliorare le condizioni di vita della popolazione.
- Rafforzare il quadro istituzionale e normativo per la pianificazione territoriale e lo sviluppo delle infrastrutture.

I risultati attesi dall'attuazione di questo pilastro comprendono:

- Miglioramento delle condizioni di vita della popolazione grazie all'accesso ai servizi di base.
- Miglioramento della mobilità e della connettività tra le regioni.
- Aumento delle attività e delle opportunità economiche nelle varie regioni.
- Rafforzamento della capacità istituzionale per la pianificazione territoriale e lo sviluppo delle infrastrutture.

Il documento strategico propone diverse azioni per raggiungere gli obiettivi strategici e i risultati attesi:

- Sviluppare e attuare uno schema di pianificazione territoriale nazionale.
- Promuovere lo sviluppo delle città secondarie attraverso investimenti e sostegno mirati.
- Riabilitare ed espandere le infrastrutture stradali, ferroviarie e di trasporto.
- Rafforzare il quadro normativo e istituzionale per la pianificazione territoriale e lo sviluppo delle infrastrutture.

Infine, il quinto pilastro (v.), che dovrebbe raccogliere solo il 3,4% dei finanziamenti totali, si focalizza su quattro obiettivi specifici:

- Migliorare l'ambiente e la qualità della vita.
- Garantire una gestione sostenibile delle foreste.
- Rafforzare la capacità amministrativa generale.
- Garantire la conservazione della diversità biologica.

Al fine di raggiungere quegli obiettivi, il piano quinquennale identifica le seguenti aree prioritarie di intervento:

- Introduzione di una carta nazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.
- Creazione di un sistema di trattamento delle acque reflue.
- Ricostituzione delle basi imponibili di tutti gli stabilimenti classificati, anche nel settore minerario, al fine di sancire il principio "chi inquina paga".
- Organizzazione della rimozione, il trattamento e il riciclaggio di tutti i tipi di rifiuti.
- Elaborazione di una politica e una strategia nazionale per l'ambiente in materia di servizi igienico-sanitari.

- Rimboschimento di circa 3 milioni di ettari in 5 anni.
- Protezione delle foreste e delle torbiere esistenti nel bacino centrale del Congo e promozione a livello internazionale.
- Consolidamento della strategia di mitigazione e adattamento in relazione ai cambiamenti climatici (in particolare facendo riferimento al meccanismo che mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra causate dalla deforestazione e dalla degradazione delle foreste, attraverso la conservazione, la gestione sostenibile e il miglioramento dello stock di carbonio delle foreste⁵⁶); ecc.
- Sviluppo di moduli di scienze ambientali e forestali nelle scuole secondarie e scuole superiori.
- Elaborazione di una strategia ambientale settoriale basata su una stima dei costi e dei benefici della lotta ai cambiamenti climatici per il Paese.
- Lotta contro tutte le forme di inquinamento, compreso quello acustico.
- Campagna contro gli incendi boschivi.

Oltre a un'agenda programmatica tanto ampia e ambiziosa al punto da essere quasi onnicomprensiva, frutto di una consultazione con il sistema delle Nazioni Unite sul terreno e che richiederebbe finanziamenti soprattutto esteri per la sua piena realizzazione, alcune delle dieci sfide indicate nel testo come ambiti prioritari di intervento sono poste al centro dell'impianto strategico, anche se non si esplicita mai il nodo della 'maledizione' delle risorse naturali.

A ciò si aggiunga che il governo attuale della RDC riconosce sempre di più l'importanza della resilienza climatica per lo sviluppo sostenibile, già contenuta nel PNSD 2019-2023 e recentemente ha definito un piano nazionale strategico di adattamento ai cambiamenti climatici per il periodo 2022-2026⁵⁷, considerando che la protezione dell'ambiente, i cambiamenti climatici e lo sviluppo sostenibile costituiscono uno dei cinque pilastri del Piano di sviluppo strategico nazionale 2019-23. Ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015, il Contributo determinato a livello nazionale (*Nationally Determined Contribution*, NDC) della RDC è un impegno volontario a ridurre – in base alla versione aggiornata a ottobre del 2021⁵⁸ – le emissioni del 21% dal 2021 al 2030, di cui il 19% da raggiungere con il sostegno esterno e il 2% grazie agli sforzi nazionali. Il budget dell'NDC della RDC è stimato in 48,68 miliardi di dollari, di cui 25,60 miliardi per l'attuazione delle iniziative di mitigazione promesse e 23,08 miliardi per le azioni di adattamento prioritarie.

Oltre al piano quinquennale di sviluppo e all'NDC, il governo, attraverso l'ufficio del Presidente, ha preparato e adottato, nell'ottobre del 2021, la prima Strategia nazionale per la prevenzione dei

⁵⁶ Si tratta del noto meccanismo REDD+, acronimo di *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, con il "+" che rappresenta il ruolo della conservazione, gestione sostenibile delle foreste e valorizzazione dello stock di carbonio. REDD+ è stato introdotto nel 2005 alla Conferenza delle Parti dell'UNFCCC a Montreal e formalmente incluso nel testo dell'accordo di Cancun nel 2010. REDD+ costituisce uno strumento della finanza climatica capace di attirare una serie di investimenti pubblici e privati sull'ambiente per una gestione sostenibile delle risorse naturali. Oltre ad essere una misura di mitigazione al cambiamento climatico, il sostegno ai progetti REDD+ dovrà supportare il mantenimento della vita degli ecosistemi, la tutela della biodiversità e la creazione di servizi ecosistemici. I progetti REDD+ implicano il coinvolgimento attivo delle comunità locali, che diventano fondamentali per raggiungere gli obiettivi REDD+, in quanto è solo attraverso un cambiamento nel comportamento della comunità che i progetti possono ottenere la riduzione delle emissioni. Si veda: <https://www.madaprojects.it/cosa-sono-i-progetti-redd-e-perche-sono-cosi-importanti-nella-lotta-ai-cambiamenti-climatici/> e <https://www.italiaclima.org/redd-consacrazione-nel-nuovo-accordo-cose-e-perche-e-importante/>

⁵⁷ Per maggiori approfondimenti, si veda, il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici per il periodo 2022-2026: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DRC-NAP_EN.pdf

⁵⁸ <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CDN%20Revis%C3%A9%20de%20la%20RDC.pdf>

conflitti, la stabilizzazione e il rafforzamento della resilienza delle comunità (*Stratégie Nationale de Prévention des Conflits, de Stabilisation et de Renforcement de la Résilience des Communautés*). Questa strategia, che ha beneficiato di input intersettoriali anche da parte di stakeholder esterni al governo e di partner internazionali, fornisce un riferimento importante per la cooperazione internazionale allo sviluppo in termini di un impegno del governo ad affrontare i fattori di conflitto e violenza (identificati come fattori di fragilità nella strategia del governo). Rappresenta, inoltre, una chiara piattaforma per enfatizzare l'allineamento delle aree di intervento della cooperazione internazionale con gli assi chiave dell'approccio nazionale alla prevenzione dei conflitti (*governance*, giustizia, sicurezza e stabilizzazione e inclusione socioeconomica).

Questo dettaglio relativo ai contenuti delle strategie nazionali di sviluppo oggi in essere, in assenza di una valutazione interna dello stato di attuazione e dei significativi *gap* in termini di realizzazione che si possono prevedere al momento e che sono destinati a risentire in questi mesi della preparazione delle elezioni generali per il presidente, l'Assemblea nazionale, le assemblee provinciali e i consigli comunali previste il 20 dicembre 2023, ha una valenza politica di indirizzo importante, in termini di diretta implicazione e rilevanza ai fini della cooperazione internazionale. Infatti, l'agenda per l'efficacia degli aiuti internazionali, ovvero l'insieme di principi e impegni volti a migliorare la qualità e l'impatto della cooperazione allo sviluppo, ricomprende il principio dell'allineamento, che significa che i donatori devono adeguare i loro aiuti alle priorità, alle politiche e ai sistemi dei Paesi partner, in questo caso la RDC, rispettandone la titolarità e l'*ownership*⁵⁹. Ciò è importante per ridurre il rischio di duplicazione, spreco e inefficienza degli aiuti, evitando di sovraccaricare il Paese con procedure e requisiti diversi. Dovrebbe inoltre contribuire a migliorare la sostenibilità e l'efficacia degli interventi di sviluppo, garantendo che siano basati sulle reali esigenze e sulle capacità locali, favorendo il dialogo e la cooperazione tra i donatori e i Paesi partner, nonché tra i diversi attori dello sviluppo a livello nazionale, regionale e globale. L'allineamento degli aiuti alla strategia nazionale dello sviluppo del Paese partner dovrebbe, cioè, essere una condizione essenziale per realizzare gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

4. La realtà della cooperazione allo sviluppo nel Paese

A fronte delle dieci sfide per lo sviluppo del Paese indicate in precedenza e di un piano programmatico nazionale in materia di sviluppo, quello per la strategia per il clima e quello per la prevenzione dei conflitti, la stabilizzazione e il rafforzamento della resilienza delle comunità, ambiziosi sulla carta e fondamentali per imprimere l'orientamento alla pianificazione di sviluppo, la cooperazione internazionale ha destinato ingenti risorse alla stabilizzazione della RDC dai primi anni Duemila, quando si è conclusa la 'guerra mondiale dell'Africa'. La perdurante violenza nelle province orientali, insieme al ruolo di gruppi di ribelli locali che rivendicano l'affiliazione allo Stato Islamico dal 2019 e che da allora hanno portato avanti attacchi sempre più sofisticati, ha generato gravi violazioni dei diritti umani e il prolungarsi in forma cronicizzata dell'emergenza umanitaria in corso, su cui la

⁵⁹ Si veda, per esempio: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0460>

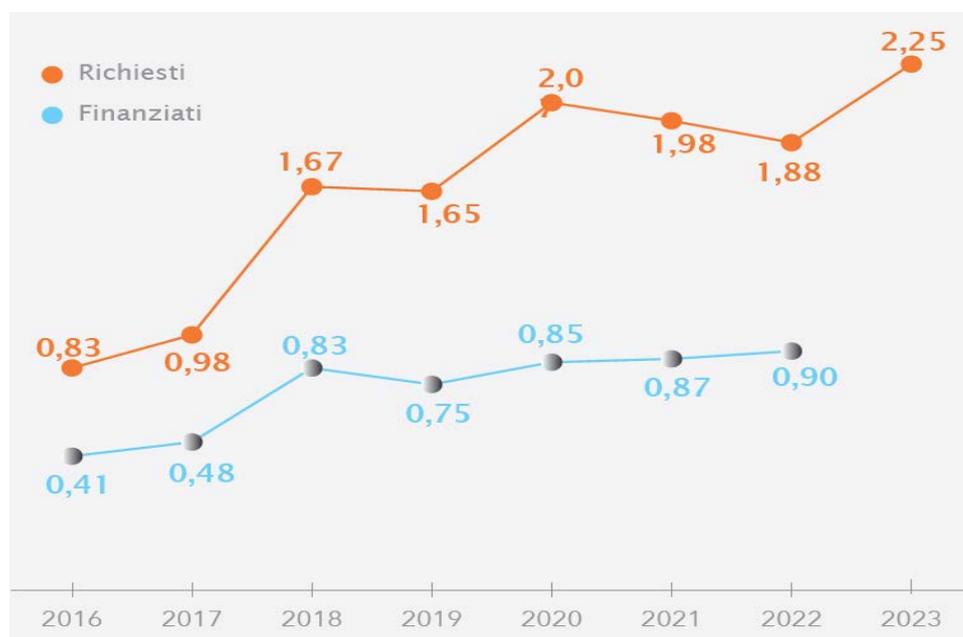
cooperazione internazionale è stata chiamata a intervenire in via emergenziale. Allo stesso modo, le minacce alla sicurezza, la corruzione, la sfiducia locale negli attori statali e la cattiva *governance* hanno impedito il contenimento di ricorrenti epidemie di ebola.

La RDC è, così, diventato un Paese beneficiario di molti aiuti umanitari per affrontare le emergenze, più che di cooperazione allo sviluppo orientata al lungo periodo, concentrando anche territorialmente gli interventi dell'APS nelle zone più critiche.

4.1 Gli aiuti umanitari

La situazione umanitaria nella RDC è una delle più complesse e impegnative al mondo. Il Piano di risposta umanitaria delle Nazioni Unite per il 2023-2024 afferma che il Paese avrà bisogno di 2,25 miliardi di dollari per consentire alle agenzie delle Nazioni Unite e alle ONG nazionali e internazionali di fornire assistenza a 10 milioni di persone. Tuttavia, a marzo 2023, solo il 48% di questi fondi era stato ricevuto. Guardando il costante e crescente divario tra finanziamenti richiesti e quelli poi effettivamente erogati, si può constatare come il dato attuale confermi e accentui un trend preoccupante degli ultimi anni.

Fig. 4 – Il divario crescente tra finanziamento richiesto ed erogato dei Piani di risposta umanitaria delle Nazioni Unite nella RDC, in miliardi di dollari (2016-2023)



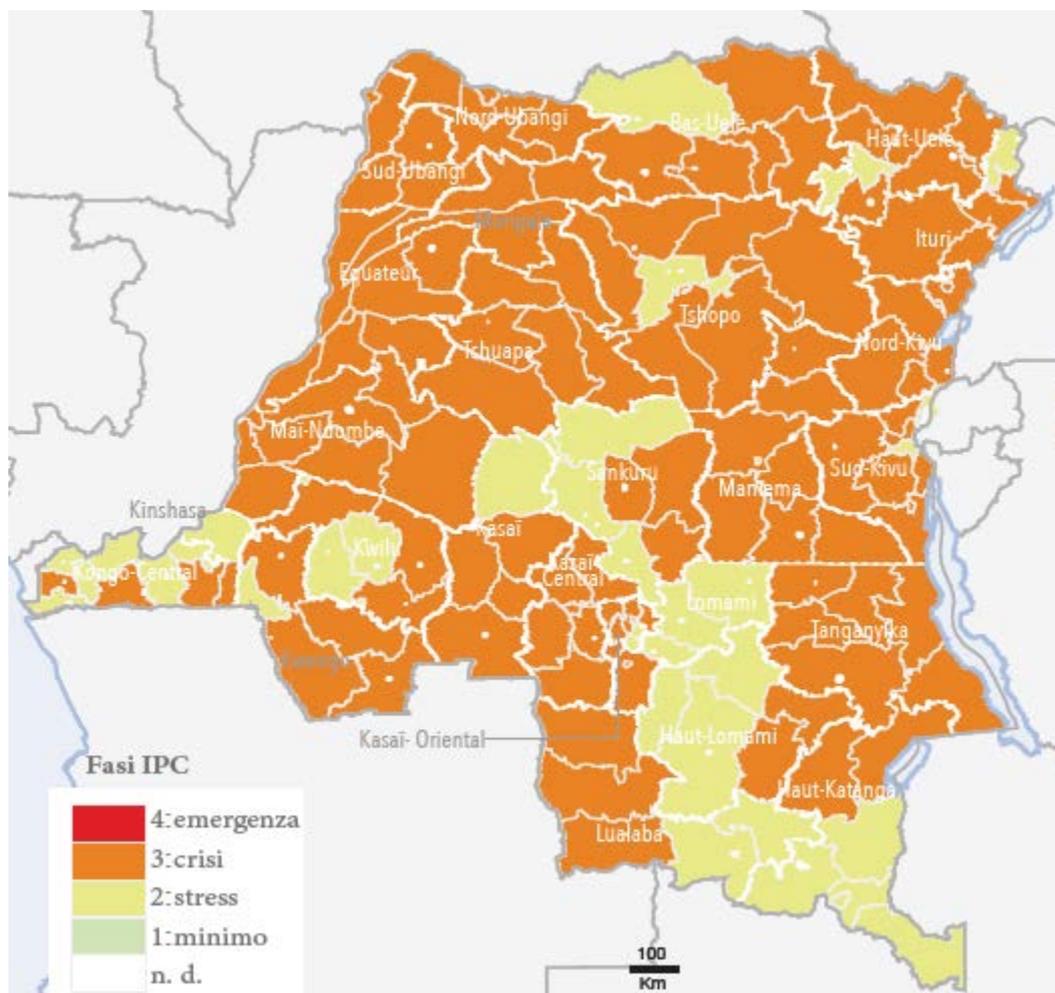
Fonte: elaborazione dati UN

Ciò significa che oggi milioni di persone hanno ancora bisogno di assistenza nel Paese. Si tratta di una situazione grave in gran parte del territorio della RDC.

Utilizzando, infatti, i gradi di insicurezza alimentare acuta definiti dalla classificazione integrata (*Integrated Food Security Phase Classification, IPC*)⁶⁰, che distingue cinque fasi di gravità che vanno dalla fase 1, dove è minima o assente, alla fase 5 dove si parla di catastrofe e/o carestia e che segnalano come, nel momento in cui non siano garantite condizioni soddisfacenti relative alle quattro dimensioni della disponibilità, dell'accesso, dell'utilizzo e della stabilità nel tempo del cibo, si entra nelle fasi più preoccupanti di crisi (IPC fase 3) ed emergenza (IPC fase 4) e diventano necessari interventi immediati, si può immediatamente cogliere sulla mappa l'ampia diffusione del problema nella RDC.

Quasi l'intero territorio è classificato come in fase di crisi alimentare acuta.

Fig. 5 – La mappa territoriale dello stato di insicurezza alimentare nel Paese nel 2023



Fonte: elaborazione dati UN

⁶⁰ <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-overview-and-classification-system/en/>

In base ai dati preliminari delle Nazioni Unite, i principali donatori di aiuti umanitari nella RDC sono attualmente gli Stati Uniti, seguiti da Unione Europea e Regno Unito. Altri importanti donatori sono Canada, Giappone e Norvegia.

Scorrendo, invece, il dataset relativo ai flussi annuali di aiuti alimentari di emergenza nel ventennio 2002-2021 dell'OECD-DAC⁶¹, emerge con chiarezza il carattere strutturale dell'emergenza, di fatto cronicizzata da decenni e che, nel corso dell'ultimo ventennio per cui sono disponibili i dati, il Paese ha ricevuto quasi 10 miliardi di dollari in aiuti umanitari⁶², con la componente principale rappresentata dall'assistenza alimentare d'emergenza che ha ricevuto 2,6 miliardi di dollari nel ventennio.

Tab. 1 – Evoluzione storica dei flussi di assistenza alimentare d'emergenza, 2002-2021. Donatori che hanno versato più di 100 milioni di dollari (prezzi correnti, milioni di dollari)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2002-21	%
<i>Totale donatori</i>	22,3	43,5	71,9	134,9	123,5	91,2	134,4	98,4	133,2	275,2	375,3	2.615,0	100
<i>Paesi OECD-DAC</i>	22,3	43,5	61,3	110,4	104,9	67,4	118,3	75,5	73,3	239,4	345,4	2.178,9	83,3
Stati Uniti	16,0	30,8	40,8	71,0	85,1	32,9	83,6	49,0	38,3	199,4	292,6	1.610,2	61,6
<i>Tot. multilaterale</i>			10,6	24,4	18,6	23,8	16,1	22,9	59,9	35,8	29,9	436,1	16,7
Istituzioni UE			10,6	23,7	18,0	12,3	6,7	17,2	29,7	19,6	21,4	289,8	11,1
Canada			8,0	6,0	2,9	10,6	11,0	8,3	10,3	12,5	16,4	144,2	5,5
WFP					0,7	11,4	8,3	5,0	17,8	10,8	8,6	117,6	4,5
Belgio	1,0	5,5	5,2	13,8	9,5	4,1	9,1	1,7	2,3			116,7	4,5
Germania	2,5	2,9	3,5	3,2	2,3	0,6	1,1	1,0	8,7	17,1	18,3	100,2	3,8
Italia											1,2	1,2	0,05

■ Paesi donatori

■ Organizzazioni internazionali

■ Italia

Fonte: elaborazione dati OECD-DAC

⁶¹ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/idsonline.htm>

⁶² Secondo la definizione generale di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) adottata in sede OECD-DAC, l'aiuto umanitario è inteso come assistenza designata a salvare vite, alleviare sofferenze e mantenere e proteggere la dignità umana durante e a seguito di emergenze. Per essere classificato come umanitario, l'aiuto deve essere coerente con i principi umanitari di umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza. La classificazione delle voci dell'APS adottata in sede OECD-DAC prevede che gli aiuti umanitari si compongano di: (1) Risposta all'emergenza (causata da crisi imputabili all'uomo e/o a disastri naturali) che si articola in tre componenti:

- Assistenza per l'aiuto materiale e i servizi come riparo, acqua, servizi igienico-sanitari, istruzione, servizi sanitari, compresa la fornitura di medicinali e gestione della malnutrizione, e altri aiuti non alimentari (comprese le modalità di consegna di denaro e voucher) a beneficio delle persone colpite dalla crisi;
 - Assistenza alimentare di emergenza (fornitura e distribuzione di cibo; contanti e buoni per l'acquisto di cibo; interventi nutrizionali non medici a beneficio delle persone colpite dalla crisi);
 - Coordinamento per il soccorso; servizi di supporto finanziario o tecnico diretto ai governi nazionali dei Paesi colpiti per gestire una situazione di disastro.
- Immediata ricostruzione e riabilitazione sociale ed economica all'indomani delle emergenze per facilitare il recupero e la resilienza e consentire alle popolazioni di ristabilire i loro mezzi di sostentamento.
 - Preparazione alla risposta multi-rischio degli attori umanitari internazionali, regionali, nazionali e locali per anticipare, rispondere e riprendersi dall'impatto di potenziali, imminenti e attuali eventi pericolosi e situazioni di emergenza.

I principali donatori che hanno contribuito a finanziare gli aiuti alimentari d'emergenza sono stati i membri dell'OCSE-DAC e, più in particolare, gli Stati Uniti, che hanno fornito oltre il 60% del totale delle risorse (1,6 miliardi di dollari nel ventennio, con il picco – a prezzi correnti – di 292,6 milioni nel 2021). Seguono, molto distanziate, le istituzioni dell'Unione Europea, che hanno contribuito con il 16,7% del totale degli aiuti alimentari d'emergenza, il Canada, il Programma alimentare mondiale (*World Food Program*, WFP), il Belgio e la Germania. L'Italia è molto distante dal gruppo che ha contribuito con più di 100 milioni di dollari nel corso del ventennio, avendo contribuito unicamente nel 2021, con un contributo di 1,2 milioni di dollari. Anche combinando il dato delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri, rimane molto ampia la distanza del contributo europeo rispetto al contributo finanziario statunitense nel ventennio.

Oltre all'assistenza alimentare d'emergenza, che include la fornitura di cibo, contanti e voucher alle persone che non sono in grado di soddisfare il proprio fabbisogno alimentare, le principali aree di intervento degli aiuti umanitari nella RDC sono:

- **Nutrizione.** Si tratta di fornire cure per la malnutrizione e di promuovere buone pratiche igieniche e sanitarie.
- **Salute.** Fornisce l'accesso ai servizi sanitari essenziali, come le vaccinazioni, la prevenzione della malaria e il trattamento dell'HIV/AIDS.
- **Protezione.** Include la protezione delle persone dalla violenza, dall'abuso e dallo sfruttamento.
- **Rifugio.** Fornisce un riparo e altri beni essenziali alle persone sfollate a causa di un conflitto.
- **Acqua, servizi igienici e igiene.** Include l'accesso all'acqua potabile, alle strutture igienico-sanitarie e all'educazione all'igiene.

Anche nel caso dell'aggregato complessivo degli aiuti umanitari, al cui interno è ricompresa l'assistenza alimentare d'emergenza, si evidenzia con nettezza sia il carattere permanente delle emergenze sia il quasi monopolio come finanziatori dei Paesi OECD-DAC e delle organizzazioni multilaterali, mentre i Paesi non OECD-DAC e il settore privato sono del tutto assenti.

Tab. 2 – Evoluzione storica dei flussi di aiuto umanitario, 2002-2021. Donatori che hanno versato più di 100 milioni di dollari (prezzi correnti, milioni di dollari)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2002-21	%
Totale donatori	96,8	170,0	356,9	521,7	441,7	415,2	438,0	333,3	612,8	951,6	962,8	9.690,5	100
Paesi OECD-DAC	74,3	141,0	286,5	428,8	356,6	319,9	336,5	261,9	453,0	746,2	770,3	7.678,5	79,2
Stati Uniti	34,9	55,1	66,5	109,7	130,3	71,6	138,3	97,4	95,2	464,3	515,2	3.396,9	35,1
Tot. multilaterale	22,5	29,0	70,4	92,9	85,1	95,3	101,5	71,4	159,8	205,4	192,4	2.012,0	20,8
Istituzioni UE	22,2	28,5	69,5	77,4	72,3	79,9	85,3	52,0	69,8	64,8	72,8	1.269,8	13,1
Regno Unito	4,8	30,0	77,7	68,8	65,6	76,8	63,3	44,4	140,2	84,7	46,5	1.246,5	12,9
Svezia	3,1	10,8	21,5	33,5	35,9	39,6	24,0	29,2	39,3	33,6	45,4	568,7	5,9
Germania	6,8	8,3	11,1	13,9	8,5	17,9	9,2	18,1	56,5	65,2	58,9	465,2	4,8
Belgio	5,8	12,2	26,4	55,0	26,5	13,1	20,9	13,7	29,6	23,2	17,7	411,9	4,3
Canada		3,5	13,4	9,7	14,1	22,5	22,8	20,2	39,0	27,4	36,2	351,9	3,6
Norvegia	5,0	4,5	8,6	24,2	11,4	17,7	17,9	5,5	16,3	14,2	12,2	243,8	2,5
Paesi Bassi	7,2	8,9	19,0	36,6	11,5	10,3	5,2	6,6	8,3	7,0	6,4	228,2	2,4
Giappone	0,2		11,7	17,6	8,7	15,1	9,4	9,8	4,6	1,0	10,2	184,7	1,9
Svizzera	1,6	3,5	4,7	5,2	3,3	6,3	7,8	7,5	10,9	9,1	9,0	129,4	1,3
WFP				0,6	0,9	13,3	9,3	5,5	17,8	10,9	10,6	128,1	1,3
Irlanda	1,3	1,6	8,0	12,0	5,2	10,1	7,1	5,4	5,7	5,4	5,0	120,2	1,2
Italia		0,0		2,5	2,3	1,0	0,7	0,8	2,5		1,4	1,4	0,2

■ Paesi donatori ■ Organizzazioni internazionali ■ Italia

Fonte: elaborazione dati OECD-DAC

Gli Stati Uniti hanno fornito oltre un terzo (il 35,1%) del totale delle risorse, pari a 3,4 miliardi di dollari nel ventennio (con il picco – a prezzi correnti – di poco più di mezzo miliardo di dollari nel 2021). Molto distanziate, al secondo posto, si collocano le istituzioni dell’UE con 1,27 miliardi di dollari nel ventennio e quasi 73 milioni di dollari nel solo 2021. Stati Uniti e istituzioni dell’UE insieme rappresentano quasi il 50% del totale di finanziamenti erogati. Inoltre, combinando il dato delle istituzioni dell’UE e degli Stati membri, nel ventennio il contributo complessivo è stato quasi pari a quello degli Stati Uniti, diversamente dal grande divario riscontrato nel caso dell’assistenza alimentare d’emergenza, in cui gli Stati Uniti risultano di gran lunga il principale finanziatore.

Se poi, complessivamente nel ventennio, le risorse erogate per l’assistenza alimentare d’emergenza sono state pari a oltre un quarto (il 27%) delle risorse per gli aiuti umanitari, il comportamento dei diversi donatori mostra alcune differenze significative: gli Stati Uniti hanno destinato all’assistenza alimentare d’emergenza, praticamente in modo ininterrotto, circa la metà (con punte di quasi il 77%, nel 2009) delle risorse erogate per gli aiuti umanitari. Diversamente, il totale delle agenzie multilaterali ha toccato o superato solo in un triennio (2016-2018) la soglia del 30%. Per gli Stati Uniti, primo Paese donatore di aiuti umanitari per la RDC e primo finanziatore⁶³ del bilancio della

⁶³ Gli Stati Uniti sono il principale finanziatore delle attività di mantenimento della pace delle Nazioni Unite in tutto il mondo. Per il 2023, le Nazioni Unite hanno valutato la quota degli Stati Uniti per il mantenimento della pace nel mondo al 26,94% dei finanziamenti totali; tuttavia, dal 1994 il Congresso statunitense ha fissato un tetto massimo per il pagamento degli Stati Uniti al 25% a causa della preoccupazione che l’impegno finanziario degli Stati Uniti sia troppo

missione di pace delle Nazioni Unite (*Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, MONUSCO)⁶⁴, il carattere strutturale della crisi umanitaria ha imposto il dirottamento delle risorse verso priorità e interventi emergenziali. La RDC ha, in effetti, il maggior numero di sfollati interni del continente africano, violenza diffusa e in aumento nelle province di Ituri e Nord Kivu ed è, a livello mondiale, ai primi posti tra i Paesi più colpiti dall'insicurezza alimentare, risultando il Paese con il maggior numero di persone che soffrono di insicurezza alimentare acuta al mondo.

Il Piano di risposta umanitaria delle Nazioni Unite 2023-2024⁶⁵ intende concentrarsi, in particolare, su due obiettivi trasversali: da un lato, salvare vite umane, alleviare le sofferenze e migliorare la protezione di 10 milioni di civili e, dall'altro, aiutare 4 milioni di persone (ricomprese all'interno dei 10 milioni indicati) colpite al punto di non riuscire a soddisfare le esigenze di base.

Le principali sfide per la fornitura di aiuti umanitari nella RDC si confermano quello che purtroppo caratterizzano il Paese da molti anni:

- Il conflitto in corso. Il conflitto nella RDC ha reso difficile raggiungere le persone bisognose. I gruppi armati spesso bloccano l'accesso alle organizzazioni umanitarie e c'è un alto rischio di violenza e rapimenti.
- La mancanza di infrastrutture. La RDC ha infrastrutture carenti, che rendono difficile il trasporto e la consegna degli aiuti. Le strade sono spesso impraticabili e mancano l'elettricità e le telecomunicazioni.
- L'alto costo della vita. Il costo della vita nella RDC è elevato, il che rende difficile per le persone permettersi cibo e altri beni essenziali.

elevato. Il Congresso statunitense ha stanziato 1,48 miliardi di dollari per la maggior parte delle attività di mantenimento della pace delle Nazioni Unite per l'anno fiscale 2023 (fino al tetto del 25%). A causa del divario tra la valutazione delle Nazioni Unite e il tetto del 25%, gli Stati Uniti hanno accumulato 1,1 miliardi di dollari di arretrati dall'anno fiscale 2017. La richiesta di bilancio del Presidente Biden per l'anno fiscale 2024 finanzierebbe completamente il contributo richiesto dalle Nazioni Unite agli Stati Uniti e pagherebbe anche alcuni arretrati. Si veda: US-CRS (2023), *United Nations Issues: U.S. Funding of U.N. Peacekeeping*, In Focus, Washington, D. C., 26 aprile.

⁶⁴ La MONUSCO ha preso il posto di una precedente operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite - la Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo (*Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, MONUC) che era iniziata nel 1999 - il 1° luglio 2010. Ciò è avvenuto in conformità con la risoluzione 1925 del Consiglio di Sicurezza del 28 maggio, per riflettere la nuova fase raggiunta nel Paese. La nuova missione è stata autorizzata a utilizzare tutti i mezzi necessari per svolgere il suo mandato relativo, tra l'altro, alla protezione dei civili, del personale umanitario e dei difensori dei diritti umani sotto minaccia imminente di violenza fisica e a sostenere il governo della RDC nei suoi sforzi di stabilizzazione e consolidamento della pace, a fronte di una presenza sul territorio di gruppi armati che minacciano la sicurezza e i diritti umani della popolazione, la fragilità delle istituzioni statali. La missione MONUSCO è, nel lungo periodo, la più grande missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, con un budget annuale sceso da circa 1,5 miliardi di dollari agli attuali 1,03 miliardi di dollari. Il budget approvato per l'anno fiscale 2022-2023 per il mantenimento della pace nel mondo è di 6,45 miliardi di dollari, con quattro missioni che rappresentano circa il 70% del budget complessivo: MINUSMA (Mali), con 1,24 miliardi di dollari; UNMISS (Sud Sudan), con 1,11 miliardi di dollari; MINUSCA (Repubblica Centrafricana), con 1,07 miliardi di dollari e, appunto, MONUSCO (con 1,03 miliardi di dollari), e un contingente di circa 15.000 militari, 700 osservatori e 1.300 poliziotti provenienti da 49 Paesi diversi. La missione ha il suo quartier generale a Kinshasa, la capitale del Congo.

La missione supporta il governo congolese negli sforzi di riconciliazione nazionale, riforma del settore della sicurezza, organizzazione di elezioni credibili e promozione dei diritti umani. Ha, inoltre, il compito di monitorare il rispetto dell'accordo di pace firmato nel 2013 tra il governo congolese e i ribelli del M23, un gruppo che aveva occupato parti dell'est del Paese. La missione MONUSCO ha subito diverse perdite tra il suo personale, a causa degli attacchi dei gruppi armati o di incidenti. Si veda: <https://monusco.unmissions.org/en>

⁶⁵ <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/democratic-republic-congo-humanitarian-response-plan-2023-glance>

- I limiti nel coordinamento. Nella RDC operano diverse organizzazioni umanitarie e può essere difficile coordinare i loro sforzi.

4.2 La cooperazione allo sviluppo

Utilizzando i dati resi disponibili dal dataset OECD-DAC sui flussi di cooperazione allo sviluppo (cosiddetto Aiuto pubblico allo sviluppo, APS) verso la RDC nel ventennio 2002-2021, che incorporano anche la componente di aiuti umanitari e, quindi, di assistenza alimentare d'emergenza, ma che complessivamente dovrebbero proiettarsi verso strategie di sviluppo di lungo periodo e non concentrarsi sulle emergenze immediate, si possono cogliere alcune tendenze in atto.

L'importo complessivo di risorse finanziarie mobilitate nel ventennio 2002-2021 è stato di quasi 60 miliardi di dollari, con il picco – a prezzi correnti – di 3,7 miliardi nel 2021. Ciò significa che, in sostanza, il 16% di quelle risorse è stato destinato agli aiuti umanitari, mentre il resto è andato verso altri obiettivi specifici.

Altro punto da segnalare è che il parterre dei finanziatori si allarga molto rispetto agli aiuti umanitari, sia sul fronte bilaterale che su quello multilaterale, con la conferma nel ruolo di primi partner di alcuni dei donatori più attivi sul fronte umanitario, ma con la presenza anche di donatori inediti, con il risultato finale di un livello più basso di concentrazione degli aiuti allo sviluppo rispetto al caso dell'aiuto umanitario, fornito da un gruppo molto ristretto di donatori.

Tab. 3 – Evoluzione storica dei flussi di cooperazione allo sviluppo, 2002-2021. Donatori che hanno versato più di 1 miliardo di dollari (prezzi correnti, milioni di dollari)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2002-21	%
<i>Totale donatori</i>	1.427	1.898	2.235	1.884	4.261	2.852	2.488	2.246	2.668	3.535	3.697	58.817	100
<i>Paesi OECD-DAC</i>	335	1.180	1.502	989	2.400	1.667	1.214	1.009	1.377	1.590	1.725	34.628	58,9
<i>Tot. multilaterale</i>	1.092	718	733	895	1.854	1.186	1.275	1.237	1.290	1.940	1.971	24.169	41,1
Stati Uniti	80	191	838	197	273	280	385	341	476	784	903	10.681	18,2
IDA ⁶⁶	429	255	306	291	295	388	497	351	484	471	584	7.740	13,2
Istituzioni UE	36	196	222	224	367	285	237	214	218	200	225	4.328	7,4
Belgio	41	268	229	174	653	131	151	103	128	104	113	4.229	7,2
Regno Unito	9	301	132	195	251	223	275	175	272	175	101	3.862	6,6
Francia	10	148	59	31	27	30	40	63	23	42	35	3.430	5,8
Germania	16	79	36	61	77	600	93	85	143	177	191	2.924	5,0
Giappone	1	48	28	51	80	94	54	41	43	46	42	2.429	4,1
Tot. ONU	21	34	47	91	88	102	102	115	122	181	154	1.984	3,4
AfDB ⁶⁷		93	117	120	104	101	124	146	77	51	21	1.841	3,1
AfDF ⁶⁸	62	50	14	34	316	77	102	118	94	155	154	1.856	3,2
Svezia	3	11	38	68	72	78	62	56	79	75	116	1.463	2,5
Italia	0	24	1	8	10	7	8	13	16	7	12	1.340	2,3

■ Paesi donatori ■ Organizzazioni internazionali ■ Italia

Fonte: elaborazione dati OECD-DAC

In particolare, le organizzazioni multilaterali acquisiscono maggior peso nella cooperazione allo sviluppo: se avevano gestito un sesto del totale dei contributi per l'assistenza alimentare d'emergenza

⁶⁶ L'International Development Association (IDA) è l'Agenzia internazionale per lo sviluppo del gruppo della Banca mondiale, che ha lo scopo di combattere la povertà nei Paesi a basso reddito, fornendo crediti a condizioni più agevolate rispetto alla Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) che, all'interno del gruppo, opera invece nei contesti in cui la maggiore redditività attesa degli investimenti giustifica più alti tassi di interesse e un minore uso di doni. Si veda: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2021/04/15/what-is-ida>

⁶⁷ L'African development bank (AfDB) è un'istituzione finanziaria non-profit che ha lo scopo di aiutare lo sviluppo economico e sociale delle nazioni africane. La Banca africana di sviluppo è composta da tre entità: la Banca africana di sviluppo, il Fondo africano di sviluppo (L'African development fund, ADF) e il Fondo fiduciario della Nigeria (*Nigeria Trust Fund*, NTF). A seconda del contesto del Paese e delle circostanze specifiche del progetto da finanziare (settore di intervento, redditività attesa) possono essere prevalenti le ragioni che giustificano il ricorso alla AfDB o al Fondo africano di sviluppo. La Banca fornisce crediti, capitali, assistenza tecnica e consulenza ai Paesi africani per promuovere la crescita, la riduzione della povertà e il miglioramento delle condizioni di vita. La Banca ha sede a Abidjan, in Costa d'Avorio, ma si è temporaneamente trasferita a Tunisi, in Tunisia, tra il 2003 e il 2014 a causa della guerra civile ivoriana. La Banca ha lo status di osservatore presso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite dal 1987. Si veda: <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations/financial-products/african-development-bank>

⁶⁸ L'African development fund (ADF) è il fondo di finanziamento agevolato del gruppo della Banca africana di sviluppo, che – in modo simile all'IDA nel gruppo della Banca mondiale – fornisce ai Paesi a basso reddito membri regionali crediti molto agevolati e doni, garanzie e assistenza tecnica per studi e rafforzamento delle capacità a sostegno di progetti e programmi che stimolano la riduzione della povertà e lo sviluppo economico. L'ADF è stato creato nel 1972 ed è diventato operativo nel 1974. È amministrato dalla Banca africana di sviluppo e quasi la metà dei suoi Paesi clienti sono classificati come Stati fragili. Si veda: <https://www.afdb.org/en/projects-and-operations/financial-products/african-development-fund>

nel ventennio 2002-2021 e un quinto del più ampio aiuto umanitario, nel caso dell'APS totale raggiunge il 41,1%, bilanciando molto la componente gestita dai Paesi donatori OECD-DAC.

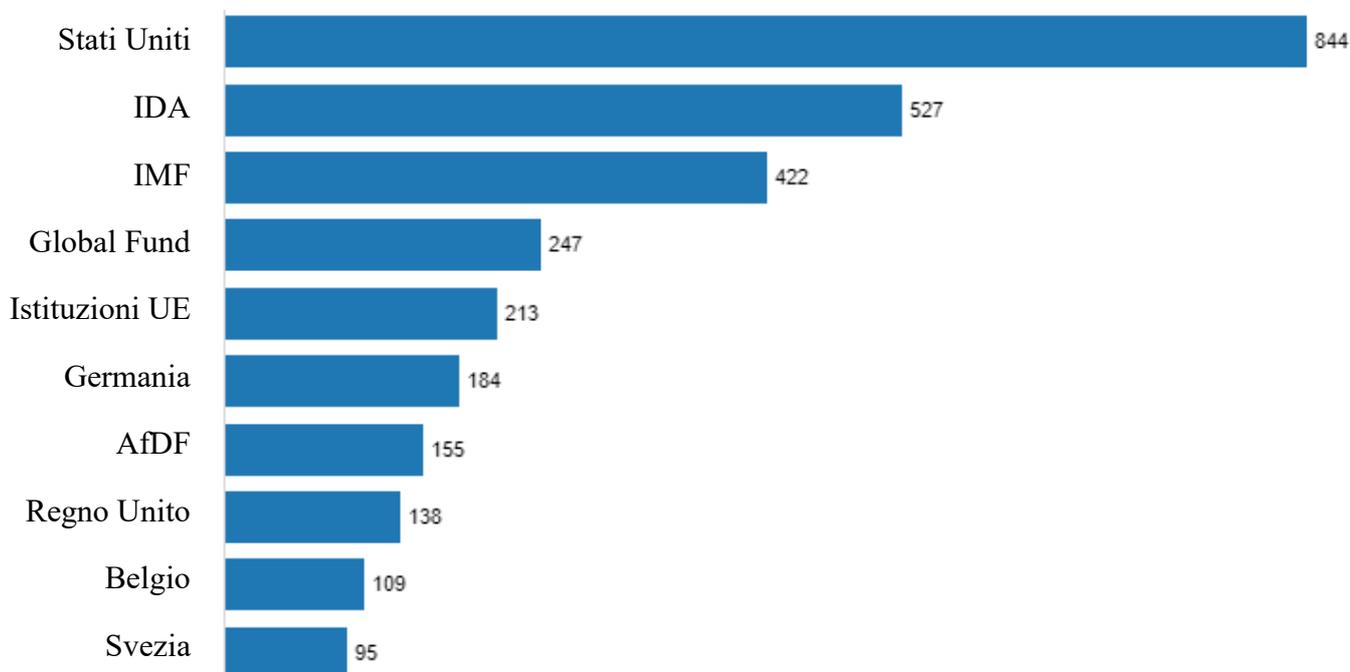
Più nello specifico, il gruppo della Banca mondiale fa la sua comparsa in una posizione di protagonista, attraverso lo sportello *soft* che offre condizioni molto agevolate per i Paesi poveri, l'IDA, che ha destinato alla RDC 7,7 miliardi di dollari nel ventennio.

Inoltre, per quanto riguarda l'UE, da un lato le istituzioni dell'UE si confermano protagoniste anche nella cooperazione allo sviluppo (con erogazioni per 4,3 miliardi di dollari nel ventennio); da un altro lato, però, si ribalta il rapporto con gli Stati Uniti registrato nel campo degli aiuti umanitari: le istituzioni dell'UE e i 27 Stati Membri mobilitano circa il doppio delle risorse mobilitate dagli Stati Uniti (quasi 20 miliardi rispetto a 10,7 miliardi) che, singolarmente, restano comunque il primo donatore.

Nella prospettiva più ampia dell'APS, l'Italia non ha più un ruolo residuale come nell'aiuto umanitario, in cui pesava per lo 0,2% del totale delle erogazioni nel ventennio, ma risulta l'ottavo donatore bilaterale (il sesto del G7, precedendo solo il Canada), con un contributo complessivo pari al 2,3% del totale erogato nel ventennio considerato.

I dati dell'OECD-DAC consentono anche un approfondimento sulla finestra più recente, relativa al biennio 2020-2021.

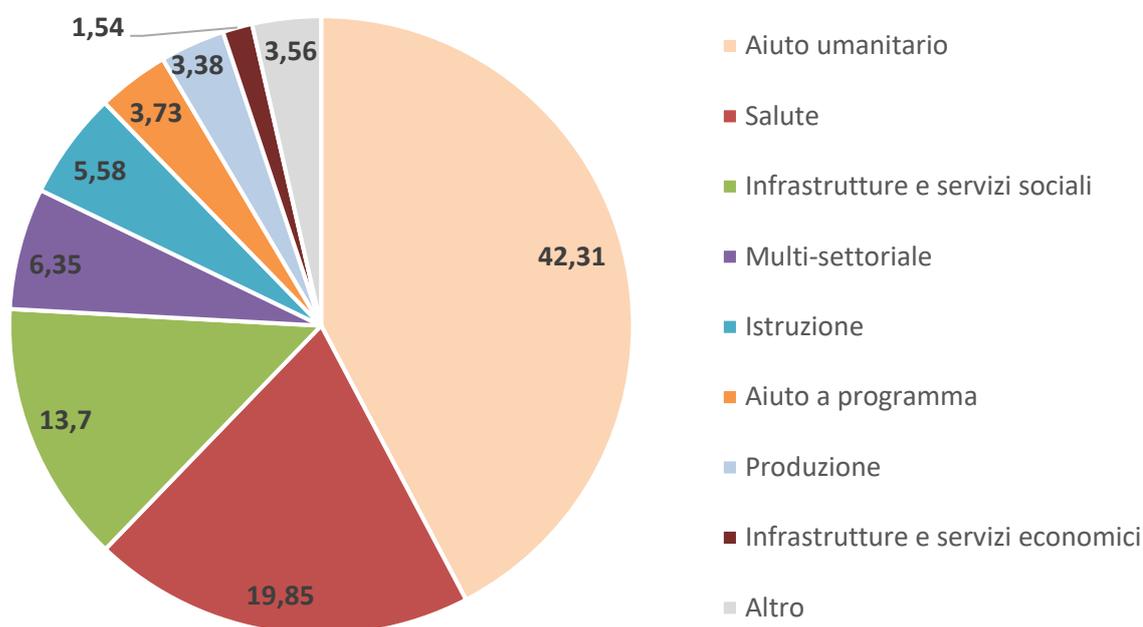
Graf. 3 – I primi dieci donatori della RDC, media 2020-2021, APS lordo, milioni di dollari



Fonte: Dati OECD-DAC

Sul piano dei donatori, nel biennio più recente per il quale sono disponibili dati di dettaglio, gli Stati Uniti si confermano il principale partner in termini di APS, precedendo le istituzioni finanziarie internazionali (IDA e IMF⁶⁹), il Global Fund⁷⁰ e le istituzioni dell'UE. C'è una correlazione positiva da rilevare tra il peso molto significativo degli Stati Uniti rispetto al totale dell'APS e uno più contenuto dell'UE (istituzioni e 27 Stati) da un lato e la concentrazione settoriale dell'APS dall'altro lato. Infatti, il protagonismo assoluto degli Stati Uniti si collega a un peso particolarmente elevato dell'aiuto umanitario come quota dell'APS totale erogato.

Graf. 4 – Ripartizione settoriale dell'APS bilaterale alla RDC, media 2020-2021 (%)



Fonte: elaborazione dati OECD-DAC

Il dettaglio della ripartizione settoriale dell'APS alla RDC come media del biennio 2020-2021 conferma questa relazione: la media mostra una quota del 42,31% del totale dell'APS destinata all'aiuto umanitario, contestualmente a una quota più alta dell'APS statunitense rispetto a quello dell'UE e degli Stati membri. Una quota così elevata dell'APS è anche indicativa del presente come

⁶⁹ Il Fondo monetario internazionale (*International Monetary Fund*, IMF) è presente nella lista dei 'donatori' in quanto concede risorse a condizioni agevolate dei due fondi fiduciari (*Concessional trust funds*) che forniscono un sostegno finanziario agevolato ai paesi a basso reddito: il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) e il *Catastrophe Containment and Relief Trust* (CCRT).

⁷⁰ Il *Global Fund*, istituito nel 2002, è un'organizzazione internazionale che si occupa di combattere le epidemie di AIDS, tubercolosi e malaria, che colpiscono soprattutto i Paesi a basso reddito. Il *Global Fund* raccoglie fondi da vari donatori pubblici e privati, tra cui l'Italia, e li investe in progetti sanitari nei Paesi che ne fanno richiesta. IN poco più di 20 anni ha investito oltre 55,4 miliardi di dollari nel mondo. Si veda: <https://www.theglobalfund.org/en/results/>

una fase storica in cui prevalgono preoccupazioni relative a priorità emergenziali di breve periodo rispetto a strategie di sviluppo di lungo periodo.

(i) Salute

Come settore prioritario dell'APS nel biennio considerato, dietro gli aiuti umanitari si colloca la salute, cui è andato circa un quinto del totale dell'APS, cioè metà di quanto assorbito dall'aiuto umanitario. Il tema della salute è certamente prioritario nel contesto delle dieci priorità per lo sviluppo richiamate in precedenza: la RDC ha una situazione sanitaria complessa a causa di decenni di conflitti, crisi umanitarie e fragilità istituzionale; la copertura sanitaria è limitata, con molte persone che non hanno accesso a servizi sanitari di base, sono diffuse malattie endemiche, come malaria, HIV/AIDS, tubercolosi, colera, morbillo, febbre gialla ed ebola.

La decima epidemia di ebola, nel 2018-2020⁷¹, si diffuse nelle province del Nord Kivu, Ituri e Sud Kivu⁷² e crebbe fino a diventare la seconda più grande al mondo mai registrata, sollecitando molti aiuti emergenziali della cooperazione internazionale. Il 25 giugno 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aveva annunciato la fine dell'epidemia di ebola iniziata quasi due anni prima. L'epidemia si era concentrata in una zona di conflitto, complicando gli sforzi di contenimento. A complicare il quadro, gli attacchi agli operatori sanitari avevano ripetutamente ostacolato gli sforzi di contenimento, così come le tensioni politiche e il sospetto delle comunità locali nei confronti dei funzionari governativi e degli attori internazionali a causa della percezione di un profitto da parte dei soccorritori. Il successo finale nel contenere l'epidemia è stato attribuito, in parte, all'impiego di nuovi vaccini, sperimentati per la prima volta durante l'epidemia dell'Africa occidentale, ai progressi terapeutici sperimentali e ai cambiamenti nel coordinamento degli sforzi di risposta sul campo.

Tuttavia, il sollievo per la fine dell'epidemia di ebola nella RDC orientale fu presto smorzato dall'individuazione di un nuovo focolaio, l'undicesimo, nella parte occidentale del Paese e dalla pandemia globale da COVID-19, che ha posto nuove sfide sanitarie nella RDC e ha colpito gravemente l'economia del Paese.

Successivamente, sono state registrate nuove ondate di ebola, ma il miglioramento della preparazione e della risposta con campagne di vaccinazione contro l'ebola sta dando i suoi frutti e la quindicesima epidemia, nel secondo semestre del 2022, è stata dichiarata conclusa dopo un paio di mesi, non essendo stati segnalati nuovi casi per 42 giorni dopo l'ultimo decesso confermato il 16 agosto 2022⁷³.

In questo difficile contesto, il governo della RDC e i partner della cooperazione internazionale devono oggi affrontare diverse sfide sanitarie, sia emergenziali che strutturali, tra cui focolai intermittenti di

⁷¹ L'epidemia di ebola si diffuse nelle province orientali, nonostante i significativi progressi nei vaccini e nelle terapie disponibili. Fu la prima epidemia di ebola a verificarsi in un'area con conflitti attivi e, in particolare, in un'area di attività delle ADF, complicando gli sforzi per arginarla. Indagini indipendenti hanno inoltre rilevato che coloro che guidavano gli sforzi di risposta all'ebola erano coinvolti in abusi, sfruttamento e collusione con attori armati. Con il sostegno dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel 2021 la RDC ha contenuto due focolai molto più piccoli, entrambi apparentemente originati da una ricaduta o da una trasmissione latente tra i sopravvissuti a precedenti infezioni. Si veda: US-CRS (2020), *Ebola Outbreaks in the Democratic Republic of Congo: Emergencies or Enduring Threat?*, Congressional Research Service Report, R45933, Washington, D. C., 10 settembre.

⁷² <https://www.who.int/emergencies/situations/Ebola-2019-drc->

⁷³ <https://www.afro.who.int/countries/democratic-republic-of-congo/news/democratic-republic-congo-ebola-outbreak-declared-over-uganda-boosts-response>

morbillo, colera e malaria, e tassi di mortalità prevenibile relativamente alti (in particolare per quanto riguarda la salute materna e infantile) dovuti all'accesso inadeguato all'acqua potabile, igiene e servizi igienici (*Water, Sanitation and Hygiene, WASH*) e all'assistenza sanitaria di base. Le cattive condizioni delle strutture sanitarie continuano a vanificare sforzi per convincere le persone con sintomi di ebola a cercare diagnosi e cure. Secondo l'Ufficio di Coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA*), meno del 30% delle strutture sanitarie del Paese sono attrezzate per fornire assistenza medica di base, tra cui vaccini, trattamenti antidiarroici, per la denutrizione o cure prenatali e postnatali. Sempre l'UNOCHA sta continuando ora a negoziare l'accesso umanitario con le autorità della provincia Ituri in cui, a causa della recrudescenza della violenza, sono sfollate oltre 1,7 milioni di persone, con più di un terzo della popolazione della provincia sradicata solo negli ultimi 18 mesi⁷⁴.

Sulla base di un'analisi affidata a tecniche di *machine learning* che hanno passato in rassegna moltissimi documenti strategici del governo della RDC relativi alle priorità nazionali delle politiche di sviluppo, il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (*UN Development Program, UNDP*) ha individuato gli SDG più importanti a cui si fa riferimento nei documenti politici nazionali, il che è considerato un prezioso elemento di orientamento per le politiche di cooperazione allo sviluppo che dovrebbero allinearsi alle priorità nazionali dando un supporto alle strategie in atto, in modo da risultare più efficaci⁷⁵. In base a questa analisi, il tema della salute è importante anche perché si ritiene contribuisca anche all'inclusione sociale, alla parità di genere, all'eliminazione della povertà, alla crescita economica e alla dignità umana e l'ambizione del governo è quella di assicurare la copertura sanitaria universale, obiettivo ben lontano dall'essere raggiunto. Tale obiettivo presupporrebbe riforme strutturali in tutto il settore e azioni come la costruzione e la riabilitazione delle infrastrutture, il potenziamento delle attrezzature mediche e la fornitura di farmaci, le strutture sanitarie e una significativa riduzione dei costi di ospedalizzazione. Occorrerebbe investire maggiormente nella tecnologia sanitaria digitale, così da estendere i servizi sanitari alle aree.

Quel che la cooperazione allo sviluppo oggi fa nel Paese sul tema salute, oltre agli interventi emergenziali, è contribuire a rafforzare il fragile sistema sanitario della RDC per sostenere i miglioramenti nella fornitura dei servizi a livello nazionale, provinciale e locale. In particolare, si opera soprattutto su cinque livelli:

- *Governance*: appoggiando le riforme del Ministero della Salute per snellire e decentralizzare il settore pubblico. Si fornisce assistenza tecnica e finanziaria per lo sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei piani operativi annuali a livello provinciale e locale. Si sostiene le comunità nell'identificare e risolvere i problemi legati alla salute utilizzando le risorse disponibili a livello locale.
- *Catena di approvvigionamento*: Migliorando la disponibilità di farmaci essenziali a tutti i livelli del sistema sanitario e rafforzando i sistemi nazionali di approvvigionamento dei prodotti sanitari.
- *Risorse umane*: Aumentando la capacità manageriale e tecnica degli operatori sanitari e dei professionisti a tutti i livelli, fornendo borse di studio e formazione, sostenendo le funzioni accademiche e amministrative.

⁷⁴ Si vedano le news del 13 settembre 2023: <https://www.unocha.org/news/todays-top-news-libya-democratic-republic-congo>

⁷⁵ <https://sdgpush-insights.undp.org/reports/cod>

- *Finanziamento*: Impegnandosi per migliorare i finanziamenti per la sanità da parte del governo della RDC, cercando ove possibile di introdurre modelli di finanziamento innovativi per migliorare l'erogazione e l'utilizzo dei servizi.
- *Erogazione dei servizi*: Integrando il pacchetto di servizi del governo della RDC in regioni selezionate e promuovendo soprattutto la salute dei gruppi vulnerabili - donne, bambine, neonati e bambini al di sotto dei 5 anni - riducendo al contempo la prevalenza di malattie come la malaria, la tubercolosi e l'HIV/AIDS.

(ii) Altri quattro settori (potenzialmente) prioritari

Il fatto che l'APS nella RDC sia il risultato di strategie concomitanti di numerosi donatori (non in grado di assicurare un effettivo coordinamento), che mobiliti risorse limitate (tenuto conto che una parte considerevole va all'aiuto umanitario) e che la RDC abbia dimensioni e sfide di sviluppo enormi dovrebbe implicare un impegno da parte di tutti i donatori a fare scelte strategiche collegate alle priorità definite dalla strategia nazionale, concentrando le risorse su questioni e aree geografiche chiave per ottenere il massimo impatto. Confrontando le priorità nazionali e i settori prioritari dell'APS del biennio 2020-2021 questo automatismo non appare evidente.

Se, oltre a considerare le priorità indicate dalla strategia nazionale illustrate nel capitolo precedente, si fa riferimento alla frequenza dei documenti pubblicati dal governo, è possibile aggiungere all'emergenza umanitaria e al tema della salute altri quattro temi di prima priorità per la strategia nazionale di sviluppo che hanno un peso in realtà maggiore rispetto alla salute.

Crescita economica e creazione di occupazione a condizioni dignitose (temi corrispondenti all'SDG 8) sono, di gran lunga, considerati la prima priorità della politica di sviluppo del Paese. La creazione di posti di lavoro è una priorità della RDC, soprattutto per la forza lavoro giovane e in rapida crescita: si stima che questa sia passata da 14 milioni nel 1990 a 35 milioni nel 2022 e trarrebbe benefici da maggiori investimenti nell'occupazione giovanile, nell'istruzione e nella formazione. La sfida è rappresentata dal fatto che i posti di lavoro non sono normalmente retribuiti in modo proporzionato al costo della vita e dalla crescente esclusione dei giovani da posti di lavoro in condizioni dignitose. Ciò mette in evidenza due questioni: salari troppo bassi e che non aumentano al ritmo dell'inflazione. La crescita economica inclusiva, che assicuri più posti di lavoro a condizioni dignitose avrebbe, poi, ricadute anche su altre aree prioritarie fondamentali, come l'eliminazione della povertà, l'azzeramento della fame, il miglioramento dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione e dovrebbe essere sostenuta da politiche volte a garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili. Sarebbero auspicabili pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, facilitate dall'accesso a sistemi di trasporto sicuri, economici, accessibili e sostenibili, in particolare strade per aprire le aree rurali e dal rafforzamento delle istituzioni per fornire servizi pubblici. Il tema della creazione di impieghi stabili – al di là della durata dei progetti di cooperazione allo sviluppo – è, tuttavia, un *vulnus* storico delle politiche di APS e non solo nel caso della RDC; è ben difficile, per esempio, che le valutazioni d'impatto, si concentrino sugli effetti della cooperazione allo sviluppo in termini di creazione di impiego. Il caso della RDC, come di altri Paesi africani, indica come una grande sfida per la cooperazione allo sviluppo sia oggi proprio cercare di orientarsi verso settori strategici per lo sviluppo produttivo e la creazione di impiego, come l'agricoltura sostenibile, la

trasformazione industriale, le infrastrutture verdi o l'innovazione sociale, in modo inclusivo e a fianco delle strategie nazionali. Sempre ricordando che l'APS nella RDC deve affrontare le difficoltà legate alla situazione politica, economica e di sicurezza del Paese, tornando al dettaglio della ripartizione settoriale dell'APS, la cooperazione allo sviluppo si è focalizzata, come media del biennio 2020-2021, su ambiti che possono essere solo propedeutici o complementari al tema occupazionale: oltre alla salute, infatti, la priorità va a infrastrutture e servizi sociali e poi all'istruzione. Si tratta di settori rilevanti per lo sviluppo umano e sociale del Paese, ma che non hanno un impatto diretto sulla creazione di impiego a condizioni dignitose.

Tema ripetutamente al centro dei documenti di policy governativi, anche se non al livello della crescita economica e creazione di occupazione a condizioni dignitose, è quello della *pace*, rispetto al quale la cooperazione allo sviluppo – a fianco della presenza della missione MONUSCO – opera con costante attenzione per creare le condizioni di contesto favorevoli. Sul piano della valutazione d'impatto resta, comunque, molto difficile attribuire un chiaro contributo all'APS in termini di risultati nel processo di pacificazione.

Un terzo ambito prioritario per i documenti strategici nazionali su cui la cooperazione allo sviluppo potrebbe fare molto di più di quel che riesce a fare è quello dello *sviluppo territoriale*, in termini sia di pianificazione urbana che di rafforzamento delle comunità e di sviluppo di legami forti tra aree urbane e rurali. È un ambito di intervento molto generico negli indirizzi governativi che certamente risente delle difficoltà di contesto attuali, acuite dai conflitti che rafforzano spinte centraliste nel governo, ma è anche un terreno di sperimentazione molto promettente per sostenere la cosiddetta localizzazione degli SDG. La localizzazione degli SDG significa adattare gli obiettivi globali alle realtà e alle esigenze dei territori e delle comunità locali, coinvolgendo gli attori locali nella definizione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche e delle pratiche di sviluppo sostenibile. Anche con il contributo dell'Italia, è stata lanciata recentemente l'alleanza *UN Local 2030*⁷⁶ che si basa su quattro pilastri principali:

1. Promuovere e facilitare il coinvolgimento dei governi locali e degli altri attori locali ai processi delle Nazioni Unite relativi agli SDG, al fine di garantire che le loro prospettive e le loro sfide siano prese in considerazione.
2. Sostenere gli sforzi per migliorare il finanziamento diretto agli SDG ai governi locali e agli altri attori qualificati e per rafforzare le capacità dei governi locali di generare le proprie entrate.
3. Promuovere una rete di *Local 2030 Hub*, cioè catalizzatori per contribuisce a rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra i diversi attori della cooperazione per promuovere, sostenere e accelerare l'attuazione degli SDG a livello locale e facilitare la collaborazione innovativa tra attori diversi per mettere in comune le loro conoscenze, competenze, risorse finanziarie e altre risorse per sostenere il progresso locale sugli SDG.
4. Raccogliere, analizzare e condividere dati tempestivi e affidabili sulle barriere e le opportunità che affrontano i governi locali e gli altri attori operanti a livello locale, includendo dati provenienti dai rapporti dei governi e diversi attori operanti a livello locale.

⁷⁶ <https://local2030.org/>

Si tratta di un ambito su cui c'è molto da sperimentare e innovare per quanto riguarda l'APS, avviando iniziative pilota necessarie per saggiare il terreno e anche casi complessi e difficili come la RDC meriterebbero attenzione.

Un quarto ambito prioritario per la strategia nazionale di sviluppo che dovrebbe conseguentemente orientare le politiche di APS sarebbe la promozione di **industrializzazione sostenibile, innovazione, infrastrutturazione moderna e integrazione nell'economia mondiale**, ambiti che corrispondono, in parte, ai settori meno finanziati nel biennio 2020-2021 (produzione, infrastrutture e servizi economici) e in parte al campo del partenariato economico-commerciale che chiama in causa altre leve delle relazioni internazionali, a cominciare da politiche commerciali e IDE. Sono ambiti, questi, verso cui si indirizza oggi l'impianto della nuova politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE nel settennato 2021-2027⁷⁷, con al centro temi come:

1. Sostenere lo sviluppo di settori produttivi strategici per la diversificazione economica e la creazione di valore aggiunto, come l'agro-industria, le energie rinnovabili, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la manifattura leggera e il turismo.
2. Favorire la trasformazione digitale del Paese partner, migliorando l'accesso e la qualità dei servizi di connettività, promuovendo l'alfabetizzazione digitale e l'innovazione sociale, e facilitando l'inclusione finanziaria attraverso le piattaforme digitali.
3. Investire nelle infrastrutture verdi e resilienti, che possano migliorare la mobilità, l'accesso all'energia, all'acqua e ai servizi sanitari, e ridurre le emissioni di gas serra e la vulnerabilità ai cambiamenti climatici.
4. Rafforzare le capacità istituzionali e normative del Paese partner, per creare un ambiente favorevole agli investimenti privati, alla competitività, alla protezione dei diritti umani e ambientali, e alla prevenzione e risoluzione dei conflitti.
5. Stimolare la cooperazione regionale e internazionale, per facilitare l'integrazione del Paese nei mercati globali, sostenere i processi di integrazione africana, come la Zona di libero scambio continentale africana, e promuovere il dialogo e il partenariato tra i diversi attori dello sviluppo.

È ancora presto per fare una valutazione dei risultati del NDICI nella RDC in termini di sviluppo sostenibile del Paese. Tuttavia, la dotazione finanziaria indicativa è di 2,6 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, che rappresenta il 3,3% del totale del NDICI e il 10,8% della quota destinata all'Africa sub-sahariana, riflette l'importanza strategica della RDC come partner dell'UE e la necessità di affrontare le sfide multidimensionali che il Paese affronta. Il NDICI si basa sulle priorità condivise tra UE e RDC, che sono state confermate nel documento di programmazione indicativa per il periodo 2021-2027. Queste priorità sono:

1. consolidamento della pace, sicurezza e stabilità;
2. rafforzamento dello stato di diritto, della democrazia e della buona *governance*;
3. promozione dello sviluppo economico e sociale inclusivo e sostenibile.

⁷⁷ Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument – Global Europe*, NDICI) è lo strumento di cooperazione dell'UE con tutti i paesi terzi nel periodo 2021-2027. A livello mondiale, il NDICI avrà una dotazione complessiva di 79,5 miliardi di EUR a prezzi correnti, di cui almeno il 30% sarà destinato ad azioni per il clima. Si veda: https://www.ceas.europa.eu/ceas/new-%E2%80%98ndici-global-europe%E2%80%99-2021-2027_en

Agricoltura, energia, istruzione, salute, acqua e infrastrutture sono tra le parole chiave più ricorrenti nei documenti strategici del partenariato RDC-UE.

Allo stesso modo, è ancora presto per capire come lo strumento europeo per la promozione degli investimenti economici, il *Global Gateway*⁷⁸, si tradurrà in concreto nella RDC, perché il progetto è stato presentato solo il 1° dicembre 2021 e non ha ancora definito i dettagli operativi e finanziari delle sue azioni. Tuttavia, si può ipotizzare che il *Global Gateway* si baserà sui quattro ambiti chiave - settore digitale; settore energetico e clima; settore dei trasporti; settore della salute, istruzione e ricerca - cercando di mobilitare risorse finanziarie sia pubbliche che private. Più nello specifico, per la RDC il partenariato strategico sulle materie prime critiche in fase di esplorazione è stato identificato come *flagship project* per il 2023⁷⁹.

Quel che, in ogni caso, si può già evidenziare è che le prospettive dell'APS europeo, come pure le sollecitazioni della strategia nazionale di sviluppo della RDC, portano a un intreccio crescente tra ambiti tradizionali dell'APS e partenariato economico per la transizione sostenibile, il che può comportare opportunità, ma anche rischi di un uso strumentale delle risorse della cooperazione allo sviluppo a servizio di interessi economici particolari; interessi economici che sono un ambito prioritario del partenariato e delle relazioni internazionali che coinvolgono la RDC, ben al di là dell'APS stesso.

5. La cooperazione economica internazionale e la rivalità tra Cina e Stati Uniti

La RDC è un Paese ricco di minerali che da decenni è afflitto da violenza, corruzione e povertà. Qui si trovano le maggiori riserve mondiali di cobalto, ingrediente fondamentale per le batterie dei veicoli elettrici e altri prodotti ad alta tecnologia, ma anche importanti depositi di rame, oro, diamanti e altri minerali. Nella competizione globale di oggi, i principali player hanno bisogno dei cosiddetti metalli rari per sviluppare la tecnologia 'verde'⁸⁰. La RDC basa il suo modello di sviluppo economico e integrazione nell'economia mondiale proprio sullo sfruttamento delle risorse naturali e, in particolare, sulle materie prime delle cosiddette terre rare.

Un nesso stretto tra risorse naturali e interessi internazionali è colto dai dati sugli Investimenti diretti esteri (IDE), una voce della Bilancia dei pagamenti molto importante per l'economia del Paese, come mostrano i dati aggregati sul totale dei flussi annuali in entrata, rispetto a quelli in uscita.

Tab. 4 - Flussi di IDE, milioni di dollari

⁷⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en

⁷⁹ <https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-06/EU-Africa-flagship-projects-may2023.pdf#:~:text=EU-Africa%20flagship%20projects%20for%202023%20Partnerships%20on%20Digital%2C,in%20the%20Mediterranean%20will%20Eastern%20Africa%20%E2%80%93%20Renewables>

⁸⁰ <https://mondointernazionale.org/focus-allegati/le-nuove-fonti-della-crisi-i-metalli-rari-il-caso-della-repubblica-democratica-del-congo>

	2018	2019	2020	2021	2022	Tasso di crescita annua (%) 2021-2022
In entrata	1.617	1.488	1.647	1.870	1.846	-1,3
In uscita	209	134	149	192	436	127,1

Fonte: Elaborazione dati Unctadstat 2023

Allo stesso modo, una misura relativa dell'importanza del flusso di IDE in entrata è rappresentata dalla quota di investimenti lordi, o formazione di capitale fisso lordo, cioè il valore complessivo dei beni materiali e immateriali acquisiti dalle unità produttive e destinati a essere utilizzati nei processi produttivi per un periodo superiore a un anno, che procureranno reddito in un periodo successivo. La formazione di capitale fisso lordo è una componente della domanda aggregata e del prodotto interno lordo (PIL) di un'economia nazionale, è perciò fondamentale per la crescita economica, perché contribuisce ad accrescere la capacità produttiva e la competitività di un Paese.

Tab. 5 - Flussi di IDE, % della formazione di capitale fisso lordo

	2018	2019	2020	2021	2022	Tasso di crescita annua (%) 2021-2022
In entrata	28,9	23,2	36,6	22,8	22,4	-1,8
In uscita	3,7	2,1	3,3	2,3	5,3	130,4

Fonte: Elaborazione dati Unctadstat 2023

Una voce complementare a quella dei flussi di IDE è rappresentata dallo stock di IDE. Mentre i flussi misurano il valore delle transazioni di IDE in un dato periodo, gli stock misurano il valore cumulato degli IDE alla fine di un periodo, il che significa che mentre i primi riflettono le entrate e le uscite di capitale tra le imprese multinazionali e le loro filiali all'estero, gli stock riflettono il patrimonio netto e il debito delle imprese multinazionali verso le loro filiali all'estero. L'informazione aggiuntiva che dà lo stock di IDE rispetto al flusso di IDE è che lo stock indica meglio il grado di internazionalizzazione delle imprese e il livello di integrazione economica tra i Paesi, misurando in qualche modo la posizione finanziaria e patrimoniale delle imprese multinazionali nei Paesi ospitanti, nonché la loro capacità produttiva e il loro potenziale di generare reddito. Lo stock di IDE può anche riflettere meglio l'accumulazione di esperienza, conoscenza e competenze delle imprese multinazionali nei mercati esteri e, in letteratura economica, si ritiene che lo stock di IDE possa avere effetti positivi sullo sviluppo economico dei Paesi ospitanti, attraverso il trasferimento di tecnologia, l'innovazione, la creazione di occupazione, la diversificazione produttiva e l'aumento della competitività e non tanto le decisioni strategiche delle imprese multinazionali di espandere o ridurre la loro presenza nei mercati esteri, in funzione delle opportunità e dei rischi che essi offrono, aspetti approssimati dalle variabili di flusso di IDE, che può avere effetti positivi o negativi sul bilancio delle partite correnti dei Paesi coinvolti, a seconda che il flusso sia associato a un aumento o a una diminuzione delle esportazioni e delle importazioni.

Lo stock di IDE in entrata accumulato nella RDC nel 2022 è stato stimato pari a 31 miliardi di dollari nel 2022. Questi livelli rimangono molto al di sotto del potenziale del Paese: la RDC ha infatti

abbondanti risorse minerarie e un enorme potenziale in settori come l'estrazione, l'energia (soprattutto idroelettrica) e le infrastrutture.

Tab. 6 - Stock di IDE, milioni di dollari

	2018	2019	2020	2021	2022	Tasso di crescita annua (%) 2021-2022
In entrata	24.144	25.632	27.279	29.149	30.995	6,3
In uscita	2.766	2.900	3.049	3.241	3.677	13,5

Fonte: Elaborazione dati Unctadstat 2023

Al contempo sono livelli molto significativi in termini relativi, calcolando per esempio lo stock in termini percentuali del PIL prodotto nello stesso anno.

Tab. 7 - Stock di IDE, % del PIL

	2018	2019	2020	2021	2022	Tasso di crescita annua (%) 2021-2022
In entrata	50,3	50,4	56,0	51,6	49,3	-4,5
In uscita	5,8	5,7	6,3	5,7	5,9	3,5

Fonte: Elaborazione dati Unctadstat 2023

Nella RDC i flussi di IDE in entrata nel settore minerario hanno sostenuto gli IDE nel loro complesso grazie all'aumento dei prezzi del cobalto, la cui domanda è in aumento per il suo utilizzo negli smartphone e nelle batterie delle auto elettriche - il Paese è il primo produttore mondiale di cobalto e il primo Paese per miniere di rame dell'Africa. La RDC attrae investitori esteri per l'ampio mercato interno e per essere strategicamente situata al centro del continente africano, essendo anche membro del Mercato comune per l'Africa orientale e meridionale (*Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA), possedendo ricche risorse idroelettriche e minerarie (come diamanti, rame, cobalto, oro e uranio), che sono rimaste in gran parte inutilizzate, fornendo molti incentivi che vengono negoziati con gli investitori stranieri. Tuttavia, il clima imprenditoriale è particolarmente sfavorevole e gli investitori stranieri devono affrontare una serie di sfide (corruzione, lunghe procedure amministrative e tasse amministrative) per stabilire le loro attività nella RDC, il sistema giudiziario è spesso lento e le controversie possono protrarsi per anni. Nel 2018 era stato modificato il codice minerario, aumentando le tasse e le *royalties*, eliminando una clausola di stabilità che proteggeva gli investitori da nuove tasse o imposte per dieci anni, richiedendo che almeno il 10% del capitale delle società minerarie sia di proprietà di cittadini congolese e limitando fortemente l'esportazione di minerali non lavorati nell'ambito di nuovi permessi minerari. Inoltre, la situazione

umanitaria e di conflitto nella parte orientale del Paese e le relazioni burrascose con i Paesi vicini (Ruanda, Uganda e Angola) sono fattori che contribuiscono alla persistente insicurezza del Paese⁸¹.

Ad oggi, il settore minerario è quello che attrae più IDE, seguito dalle telecomunicazioni. Cina, Sudafrica e Belgio sono i principali investitori del Paese.

La Cina si impose come partner internazionale chiave per l'economia della RDC già nel 2007, con il già ricordato accordo *Sicomines*, mediato tra le imprese statali cinesi e le figure chiave dell'allora presidente Kabila. Negli ultimi anni, alcune delle più grandi compagnie minerarie della Cina, principale consumatore di rame e cobalto congolese, hanno investito in modo significativo nel Paese, soprattutto nelle miniere di cobalto e di rame, sfruttando il fatto che, a seguito del crollo dei prezzi globali nel 2015-2016, diverse imprese occidentali, già alle prese con un clima commerciale difficile, cedettero le loro attività nella RDC. Nel 2016, la statunitense *Freeport McMoRan* vendette la sua quota di controllo della concessione di cobalto e rame Tenke Fungurume (la più grande miniera industriale della RDC) alla *China Molybdenum Co. Ltd*⁸², nel tentativo di alleggerire il suo debito globale e, nel 2020, vendette la sua quota di maggioranza in un'altra miniera di rame e cobalto non sviluppata alla stessa azienda.

Attualmente le imprese cinesi controllano la maggior parte dei progetti e della produzione mineraria di rame e cobalto della RDC, inoltre 15 delle 19 miniere di cobalto della RDC sono di proprietà o finanziate da aziende cinesi, che hanno ricevuto miliardi di dollari in crediti e finanziamenti da istituzioni statali della Cina. Per questa ragione, l'amministrazione Biden nel 2021 identificò la posizione dominante della Cina nell'estrazione e nella lavorazione del cobalto nella RDC come una preoccupazione strategica per la catena di approvvigionamento degli Stati Uniti⁸³. Dal 2000 al 2020, la domanda mondiale di cobalto per la produzione di batterie è cresciuta di 26 volte; l'82% di questa crescita si è verificata in Cina e la produzione delle raffinerie di cobalto cinesi è aumentata di 78 volte.

La cooperazione economica con la RDC di Paesi come Cina e Stati Uniti, che si configura come competizione per il partenariato, quale strumento anzitutto per l'approvvigionamento delle terre rare, tenuto conto del fatto che nel 2018 il governo statunitense ha elencato 35 minerali, tra cui il cobalto, come "critici per la sicurezza economica e nazionale"⁸⁴, definisce un quadro di riferimento da tenere presente anche per le prospettive della cooperazione allo sviluppo.

In forma molto schematica, possono essere segnalati alcuni punti fondamentali.

⁸¹ <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2212037120>

⁸² La *China Molybdenum Co. Ltd* (CMOC) è la più grande produttrice di molibdeno in Cina continentale e tra le più grandi aziende al mondo nel settore. È quotata alla Borsa di Hong Kong e alla Borsa di Shanghai. Produce anche tungsteno, cobalto, niobio, rame e prodotti correlati al fosfato. La sede della società si trova nella contea di Luanchuan, vicino alla città di Luoyang nella provincia di Henan. È stata fondata nel 1969 con il nome di Luoyang Luanchuan Molybdenum e, nel 2017, ha creato una filiale interamente controllata, CMOC International, con sede a Phoenix, Arizona. Si veda: <https://en.cnmoc.com/>

⁸³ White House (2021), *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017*, giugno.

⁸⁴ <https://www.usgs.gov/news/national-news-release/interior-releases-2018s-final-list-35-minerals-deemed-critical-us>

La Cina è il principale partner commerciale, con oltre il 50% delle esportazioni e delle importazioni del Paese nel 2022 (mentre gli Stati Uniti sono il secondo partner commerciale della RDC, con circa il 10% degli scambi), oltre che il primo investitore e creditore della RDC⁸⁵.

Tab. 8 – Valore delle esportazioni e importazioni della RDC e principali partner commerciali, 2022

Esportazioni da RDC			Importazioni da RDC		
	Milioni di dollari	%		Milioni di dollari	%
Mondo	29.518,1	100	Mondo	26.996,5	100
Cina	16.169,7	54,8	Cina	6.044,8	22,4
Sudafrica	3.331,2	11,3	India	2.630,6	9,7
Mozambico	2.293,3	7,8	Sudafrica	2.434,4	9,0
Stati Uniti	7,5	0,0	Stati Uniti	589,9	2,2

Fonte: Elaborazione dati Unctadstat 2023

La Cina è risultato di gran lunga il primo importatore delle merci esportate dalla RDC (assorbendo quasi il 55% del totale delle esportazioni del Paese), rispetto a una quota irrisoria detenuta dagli Stati Uniti e, nel caso delle importazioni della RDC, sempre la Cina si è confermata primo partner commerciale, con quasi un quarto del totale delle importazioni congolese, mentre gli Stati Uniti hanno una quota molto più bassa (pari al 2,2% del totale dei beni importati dalla RDC).

Tra il 2009 e il 2018 la Cina ha concesso crediti al Paese per oltre 10 miliardi di dollari. Il coinvolgimento della Cina nella RDC risale agli anni Sessanta, ma si è intensificato negli anni Duemila con la firma dell'accordo *Sicomines* nel 2007. La Cina ha costruito strade, ferrovie, dighe, ospedali, scuole e altri progetti in cambio dell'accesso alle risorse naturali della RDC.

Gli Stati Uniti hanno una lunga e controversa storia di coinvolgimento nella RDC, che risale all'epoca della Guerra Fredda, quando sostenevano il dittatore Mobutu Sese Seko. Gli Stati Uniti hanno fornito e forniscono molti aiuti umanitari, supporto al mantenimento della pace e assistenza alla sicurezza nella RDC, soprattutto dopo la guerra civile del 1998-2003 che ha ucciso milioni di persone. Gli Stati Uniti hanno anche imposto sanzioni ad alcune persone ed entità coinvolte in abusi dei diritti umani, corruzione e frodi elettorali nella RDC⁸⁶. Al contempo, la guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina, acuita sotto l'amministrazione Trump, ha reso le esportazioni minerarie della RDC ancora più preziose⁸⁷.

Gli Stati Uniti e la Cina hanno approcci e interessi diversi nella RDC. Gli Stati Uniti enfatizzano i principi – richiamati anche nell'ambito della cooperazione allo sviluppo – di buona *governance*, democrazia, diritti umani e lotta alla corruzione come obiettivi principali; la Cina si concentra sulla cooperazione economica, lo sviluppo delle infrastrutture e la non interferenza negli affari interni come

⁸⁵ <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/democratic-republic-congo-market-overview>

⁸⁶ <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violence-democratic-republic-congo>

⁸⁷ <https://www.bbc.com/news/business-45899310>

principi fondamentali⁸⁸, un approccio criticato in occidente da governi come quello statunitense ma anche da organizzazioni come Amnesty International per il mancato rispetto dei diritti umani che ne consegue⁸⁹.

La rivalità economica tra Stati Uniti e Cina si è intensificata negli ultimi anni a causa della guerra commerciale, della pandemia da COVID-19, della competizione tecnologica e, da ultimo, dal diverso posizionamento rispetto all'invasione russa dell'Ucraina. Gli Stati Uniti hanno accusato la Cina di pratiche commerciali sleali, furto di proprietà intellettuale, manipolazione della valuta e spionaggio informatico, hanno anche imposto tariffe sui beni cinesi e limitato l'accesso delle aziende cinesi alla tecnologia e ai mercati americani. La Cina ha risposto con tariffe e contromisure proprie⁹⁰.

Tutto ciò ha influenzato anche le loro relazioni con la RDC.

Gli Stati Uniti hanno cercato di ridurre la loro dipendenza dalle catene di approvvigionamento cinesi per i minerali e le tecnologie critiche, incoraggiando le aziende statunitensi a investire nella RDC e in altri Paesi africani. Gli Stati Uniti hanno anche lanciato iniziative come *Prosper Africa*⁹¹ e la *Development Finance Corporation (DFC)*⁹² per promuovere il commercio e gli investimenti con l'Africa. Gli Stati Uniti e la RDC hanno un trattato bilaterale sugli investimenti in vigore dal 1989 e la RDC può beneficiare dell'*African Growth and Opportunity Act (AGOA)*⁹³; al contempo, come ricordato, pongono più attenzione all'approvvigionamento responsabile attuando normative, come la Sezione 1502 del *Dodd-Frank Act*, che richiedono alle aziende di esercitare la *due diligence* sulla fonte e sulla catena di custodia dei "minerali dei conflitti" provenienti dalla RDC. Inoltre, il governo statunitense ha fornito formazione e assistenza alle forze armate del Paese.

La Cina ha risposto, oltre che sostenendo anch'essa la missione di pace delle Nazioni Unite MONUSCO, espandendo la propria presenza e influenza economica nella RDC – come anche in altri

⁸⁸ <https://www.usip.org/publications/2022/12/10-things-know-about-us-china-rivalry-africa>

⁸⁹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/01/child-labour-behind-smart-phone-and-electric-car-batteries/>

⁹⁰ <https://www.belfercenter.org/publication/great-economic-rivalry-china-vs-us>

⁹¹ *Prosper Africa* è un'iniziativa del governo degli Stati Uniti che collega le imprese statunitensi e africane con nuovi acquirenti, fornitori e opportunità di investimento. Attraverso *Prosper Africa*, il governo degli Stati Uniti lavora con il settore privato e i partner governativi africani per promuovere le transazioni, le opportunità di mercato e rafforzare il clima aziendale e di investimento. L'agenzia statunitense di cooperazione allo sviluppo (*U.S. Agency for International Development, USAID*) è tra i 17 dipartimenti e agenzie del governo degli Stati Uniti che fanno parte dell'iniziativa *Prosper Africa*. Si veda: <https://www.prosperafrica.gov/>

⁹² La DFC è un'agenzia indipendente del governo degli Stati Uniti che fornisce finanziamenti e assicurazioni per progetti di sviluppo nel settore privato nei Paesi in via di sviluppo. La DFC è stata creata nel 2019 dalla fusione dell'*Overseas Private Investment Corporation (OPIC)* e della *Development Credit Authority (DCA)* dell'*USAID*. La DFC sostiene le priorità strategiche degli Stati Uniti, come l'aumento della sicurezza alimentare, la costruzione di infrastrutture critiche, il miglioramento della salute globale e il rafforzamento della connettività. La DFC fa anche parte dell'iniziativa *Prosper Africa* e collabora con altre agenzie e istituzioni internazionali. Si veda: <https://www.dfc.gov/>

⁹³ L'AGOA è un atto commerciale creato dagli Stati Uniti come modo per aiutare i Paesi dell'Africa subsahariana ad aumentare il loro accesso ai mercati statunitensi e, in particolare, aiuta i produttori africani a spedire i loro prodotti negli Stati Uniti senza dazi doganali. L'AGOA è stato approvato dal Congresso degli Stati Uniti nel maggio 2000 e ha lo scopo di promuovere la crescita economica, la stabilità e la sicurezza nei paesi partner, sostenendo al contempo le priorità strategiche degli Stati Uniti, come l'aumento della sicurezza alimentare, la costruzione di infrastrutture critiche, il miglioramento della salute globale e il rafforzamento della connettività. L'AGOA è stato rinnovato nel 2015 per altri 10 anni, fino al 2025. L'AGOA fa parte anche dell'iniziativa *Prosper Africa*. Si veda: <https://yali.state.gov/understanding-african-growth-and-opportunity-act-agoa> e <https://ustr.gov/countries-regions/africa/central-africa/democratic-republic-congo>

Paesi africani – attraverso iniziative come la *Belt and Road Initiative* (BRI)⁹⁴ e il Forum sulla cooperazione Cina-Africa⁹⁵, posizionandosi come partner leader per lo sviluppo e il commercio, fornendo finanziamenti, formazione, know-how e investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture⁹⁶, consolidando la posizione di partner leader nel settore minerario e, conseguentemente, accrescendo anche la sua presenza in materia di sicurezza e assistenza militare (fornendo attrezzature militari e addestramento) come strumento per garantire un flusso illimitato di minerali, proteggere i propri investimenti e i propri cittadini, ma anche costruire relazioni con i militari e i decisori della RDC⁹⁷.

Sia gli Stati Uniti che la Cina hanno avuto ruoli diversi e mutevoli nello sviluppo del progetto delle dighe di Inga⁹⁸, un’iniziativa per costruire una serie di centrali idroelettriche sulle cascate Inga del fiume Congo, che può essere presa come esempio della situazione del Paese e della rivalità in corso tra le due potenze. Il progetto prevede la costruzione di sette dighe, di cui due già esistenti (Inga I e Inga II) e altre cinque in fase di progettazione o realizzazione (Inga III e il progetto *Grand Inga*, che ne prevede quattro tre). Se completato come previsto, il progetto avrebbe una potenza installata di circa 40-70 GW, il che lo renderebbe la più grande centrale elettrica del mondo, in grado di fornire energia elettrica a milioni di persone, soprattutto nel settore minerario e industriale, ma anche di esportare energia verso altri Paesi africani e verso l’Europa. Tuttavia, il progetto incontra anche molte sfide e controversie, tra cui i costi elevati, i ritardi, i problemi ambientali e sociali, le interferenze politiche e gli interessi geopolitici di diversi attori. Gli Stati Uniti furono coinvolti nel progetto della diga di Inga fin dagli anni Cinquanta, quando il governo coloniale belga stava considerando di avviare quello che chiamava “Lo Schema di Inga” alla vigilia della decolonizzazione. Gli Stati Uniti continuarono a sostenere il progetto anche dopo l’indipendenza del Congo, fornendo assistenza tecnica e finanziaria per la costruzione delle prime due dighe, Inga I e Inga II, completate rispettivamente nel 1972 e nel 1982. Parteciparono poi alla creazione della *Western Power Corridor* (Westcor), un consorzio di società elettriche nazionali di cinque paesi dell’Africa meridionale e centrale (Angola, Botswana, Namibia, Sudafrica e RDC) che, nel 2004, firmò un memorandum d’intesa con il governo congolese per costruire la terza diga, Inga III. Tuttavia, nel 2009 il Congo si ritirò dal consorzio e decise di aprire la gara a società private. Gli Stati Uniti espressero l’interesse a rimanere coinvolti nel progetto attraverso la loro agenzia di cooperazione allo sviluppo USAID e la DFC. La Cina entrò in scena più tardi, ma si impose presto per una maggiore influenza economica e politica. Iniziò a esplorare le possibilità di investire nel progetto della diga di Inga negli anni 2000, nel quadro dei vari accordi con il governo congolese per finanziare infrastrutture in cambio di risorse naturali. La Cina propose di costruire anche una linea elettrica da Inga al Cairo, passando per diversi Paesi africani, come parte della BRI. Nel 2018, il governo congolese ha selezionato un consorzio cinese formato da *China Three Gorges Corporation*⁹⁹ e *Sinohydro Corp* come vincitore della gara

⁹⁴ Si veda, per esempio: <https://beltandroad.hktdc.com/en> e <https://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

⁹⁵ N. Gur, S. Dilek (2023), “US–China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 16 (1), pp. 61–83.

⁹⁶ <https://thegeopolitics.com/china-and-the-democratic-republic-of-the-congo-a-progressively-deepening-bilateral-partnership/> e https://english.www.gov.cn/news/202305/26/content_WS64709f61c6d03ffcca6ed6a0.html

⁹⁷ <https://thediplomat.com/2022/10/minerals-and-chinas-military-assistance-in-the-dr-congo/>

⁹⁸ <https://archive.internationalrivers.org/resources/grand-inga-hydroelectric-project-an-overview-3356>

⁹⁹ La *China Three Gorges Corporation* è una società di energia rinnovabile di proprietà dello stato cinese, fondata nel 1993. La società è stata responsabile della costruzione del progetto della diga delle Tre Gole, la più grande centrale idroelettrica del mondo, entrata in funzione nel 2008, oltre che di molti altri progetti idroelettrici in Cina e all’estero. Nel 2020, la società è stata inserita nella lista delle aziende con collegamenti con l’Esercito popolare di liberazione da parte

per la costruzione di Inga III; tuttavia, il contratto non è stato ancora firmato a causa di divergenze sulle condizioni finanziarie e tecniche. La Cina ha anche espresso il suo interesse a partecipare al progetto più ambizioso di *Grand Inga*, che prevede la costruzione di altre quattro dighe oltre a Inga III, con una capacità totale di 42.000 MW². Il progetto delle dighe sta incontrando molte sfide tecniche, finanziarie, ambientali e sociali; il suo impatto sullo sviluppo economico e sulla riduzione della povertà nella regione è ancora incerto ed è anch'esso influenzato dalle dinamiche geopolitiche tra gli Stati Uniti e la Cina.

Sia Stati Uniti che Cina si sono, inoltre impegnati, con il governo della RDC su questioni come la riduzione del debito estero (a fronte di preoccupazioni occidentali sulla “diplomazia del debito” della Cina in Africa, con cui acquisirebbe maggiore influenza¹⁰⁰), la riforma del settore della sicurezza e la stabilità regionale. Entrambi i partner si stanno contendendo l'influenza sul settore delle telecomunicazioni del Paese, che sta ancora sviluppando la sua rete 3G/4G. Questa rivalità si estende alla regione, con entrambi i contendenti che hanno costruito partenariati strategici con Paesi come Angola e Kenya per controbilanciare l'influenza del ‘concorrente’ nella RDC e nella più ampia regione dell’Africa centrale¹⁰¹.

Il governo della RDC ha cercato di bilanciare le relazioni con entrambe le potenze, perseguendo al contempo i propri interessi e la propria agenda. Il Paese mira a sfruttare la sua posizione strategica e le sue risorse per trarre vantaggio da entrambe le potenze, ma corre anche il rischio di diventare una pedina o un campo di battaglia nella loro competizione. Per questa ragione, sarà molto importante per la RDC sviluppare una visione e una strategia chiare e costruire partenariati forti e diversificati con altri attori, come l’Unione Africana, l’Unione Europea e altre organizzazioni regionali e internazionali.

La rivalità economica tra Stati Uniti e Cina è destinata a continuare ed evolversi in futuro, a seconda anche delle dinamiche globali e regionali, delle situazioni interne di entrambe le potenze e delle scelte e azioni del governo e della popolazione della RDC. Le dimensioni, le risorse naturali, la posizione strategica della RDC in Africa centrale e la crescente classe media ne fanno un mercato potenzialmente interessante per tutti.

6. La RDC: un Paese in via di sviluppo o una piattaforma economica di sfruttamento delle risorse? Alcune considerazioni sulle implicazioni per la cooperazione allo sviluppo di domani

A conclusione di questo approfondimento, sono state richieste, tramite intervista da parte di chi scrive (MZ), alcune riflessioni sulla realtà e le prospettive della cooperazione allo sviluppo a due qualificati

del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti. Si veda: <https://www.hydropower.org/our-members/china-three-gorges-corporation> e <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3099380/us-adds-sinochem-and-10-others-list-chinese-military-backed>

¹⁰⁰ <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>

¹⁰¹ <https://www.state.gov/u-s-relations-with-angola/>

esperti che si occupano sul terreno di cooperazione allo sviluppo da molti anni, in ambito sia multilaterale che bilaterale, e che hanno trascorso parte degli ultimi anni nella RDC. Per garantire loro la massima libertà di espressione si è preferito mantenere l'anonimato e chiamarli, per comodità, Giuliana (G) e Saverio (S), perché in nessun modo i punti di vista espressi intendono rappresentare quelli delle istituzioni per le quali lavorano o hanno lavorato.

MZ

La cooperazione internazionale allo sviluppo nella RDC continua da molti anni, in forma permanente, a focalizzarsi sull'aiuto umanitario – che in teoria, in un mondo ideale, dovrebbe essere di breve periodo – e a distribuire la parte restante dell'APS nei diversi settori e territori, in forma un po' residuale. Complessivamente si sono spese molte risorse e sappiamo anche che, purtroppo, la situazione della RDC resta molto difficile. La domanda, forse provocatoria e che potrebbe sorgere spontanea, da cui cominciare è: siamo sicuri che la cooperazione allo sviluppo serva in una situazione come quella della RDC?

G

Sì, la mia impressione è che la cooperazione allo sviluppo serva. La RDC è un contesto molto particolare che è soggetto a multiple e cicliche forme di emergenza. Abbiamo, perciò, bisogno della risposta all'emergenza, non tanto e solo a causa del conflitto armato, ma anche per le nuove emergenze che sono sorte, soprattutto nel campo della sanità pubblica o quelle causate dai cambiamenti climatici.

Oggi, la cooperazione allo sviluppo è l'unica risposta che la popolazione ha per essere assistita. Posso citare degli esempi concreti: la RDC che ha dovuto fronteggiare numerose ondate di ebola. Nel 2018 iniziò la peggiore epidemia di Ebola del Paese, la decima, che secondo i dati dell'OMS ha fatto quasi 1200 morti. Da quando sono arrivata in RDC nel 2020 a quando sono partita nel 2022 se ne sono susseguite altre 3 nell'est e nella zona centrale del Paese. Cosa è cambiato dalla decima all'ultima epidemia dichiarata in agosto 2022? Che il governo, grazie alla cooperazione allo sviluppo, ora è capace di rispondere rapidamente e contenere rapidamente le epidemie. In settembre 2022 la quattordicesima epidemia Ebola è stata dichiarata conclusa dal Ministero della salute congolese il 27 settembre 2022 registrando un solo decesso. Questo è un risultato importante ed è la prova che la cooperazione funziona e deve continuare ad esistere.

Al di là dell'analisi fondamentale dei problemi strutturali da affrontare nel Paese, c'è comunque bisogno di una risposta alle continue emergenze, una risposta rapida e il governo, attraverso gli aiuti della cooperazione allo sviluppo, riesce oggi a contenere questa epidemia come altre crisi di sanità pubblica: colera, peste, poliomielite, che sono purtroppo si ripresentano ciclicamente. E, in parte, lo stesso discorso vale anche per le crisi dovute ai cambiamenti climatici.

Per esempio, c'è stata l'eruzione vulcanica a Goma nel 2021; in quel caso gli aiuti umanitari sono stati fondamentali per rispondere e hanno risposto efficacemente, perché ormai c'è una tecnica collaudata e la capacità di risposta rapida all'urgenza, ben strutturata da parte di tutti gli attori del sistema di aiuto umanitario.

Perciò, la cooperazione allo sviluppo serve, assolutamente.

Però, non esiste soltanto l'emergenza. Anzi, anche guardando all'emergenza causata da problemi di conflitto, quello che si rileva sempre di più dall'analisi della geografia del conflitto è che le motivazioni sono sempre più non ideologiche e politiche ma economiche; si tratta di emergenze causate sempre di più da problemi di sviluppo.

Ci sono degli interessantissimi studi che sono stati fatti da istituti di ricerca locali e internazionali che evidenziano come la geografia dei gruppi armati non statali, sempre più frammentata, si sta moltiplicando, al punto che oggi ne abbiamo molte centinaia. Gruppi armati che si moltiplicano perché dietro ci sono sempre interessi economici. L'accaparramento delle risorse ricchissime nel Paese, che fanno gola a gruppi armati e imprese nazionali, regionali e internazionali, combinato alla mancanza di *governance* è una delle ragioni principali di un conflitto che perdura ormai da più di 20 anni. Diversi studiosi ne hanno individuato le cause principalmente nella competizione per le risorse naturali, nella corruzione istituzionale dilagante – che colloca il Paese alla posizione numero 170 su 179 dei Paesi più corrotti al mondo –, nell'assenza di un'economia formale e nella povertà diffusa.

Ho l'impressione che il Congo sia più una piattaforma economica che non un Paese vero e proprio e a prevalere sono gli interessi economici di questi gruppi armati più o meno strutturati, che talvolta sono semplici gruppi di cittadini che hanno identificato questa modalità come l'unica forma di sostentamento e di sopravvivenza.

Per questo motivo, se da una parte la risposta d'urgenza alle emergenze, rapida e necessaria, funziona, dall'altra parte ciò che non funziona è un'analisi profonda delle motivazioni del conflitto nell'est e nel centro del paese (nel Kasai centrale) e, conseguentemente, un investimento sullo sviluppo delle zone più stabili che potrebbero fare da traino a quelle che non lo sono.

C'è un'*agency*, cioè c'è un meccanismo perverso che si sta creando e che riguarda le vittime primarie di queste crisi umanitarie, cioè i bambini e giovani affiliati ai gruppi armati non statali; si tratta di un problema enorme considerando il tasso demografico di un Paese che ha circa 100 milioni di abitanti e la metà sono giovani.

L'investimento focalizzato semplicemente sull'emergenza comporta l'effetto indesiderato di avere anzitutto pochi investimenti di lotta alla povertà attraverso la creazione di posti di lavoro per giovani, che preferiscono affiliarsi ai gruppi armati non statali, piuttosto che rimanere senza lavoro.

Perciò la contraddizione è che molti ragazzi e ragazze preferiscono stare in questi gruppi armati non statali perché non ci sono opportunità economiche alternative che possano farle uscire dalle situazioni di vulnerabilità economica, considerano quella l'unica possibilità che hanno.

La situazione è naturalmente molto più complessa, ci sono norme culturali che incidono sulle dinamiche di un cattivo sviluppo, ma quello che manca e che non funziona è un investimento per lo

sviluppo, manca cioè quello che in gergo si chiama il *nexus*, tutto quello che transita dalla pace, è insufficiente e la maggioranza dei finanziamenti va ed è focalizzata all'est del Paese.

MZ

Anche i finanziamenti per lo sviluppo e non solo quelli per l'emergenza?

G

Non ce ne sono in modo consistente, sono davvero pochi gli investimenti per lo sviluppo. C'è la Germania che investe su iniziative di rafforzamento della resilienza, ma sono focalizzate sempre nelle zone dell'est e il paradosso, quando si investe per lo sviluppo nelle zone dell'est, è che si crea una sorta di effetto boomerang, a cominciare dal fatto che i gruppi armati non statali attaccano i villaggi più sviluppati, le zone più sviluppate, devastando villaggi e rubando la ricchezza – anche se poca – creata, attaccando spesso servizi realizzati coi finanziamenti internazionali.

MZ

Invece, l'investimento governativo è presente e si focalizza nelle zone più stabili o è quasi assente?

G

L'investimento finanziario governativo è pochissimo e, soprattutto, non c'è un sistema di *governance* affidabile e trasparente; al contrario, dilaga la corruzione e non sorprende più scoprire che ci sono casi di politici affiliati ai gruppi armati non statali; è un sistema che regge un'economia di non sviluppo.

MZ

C'è un aspetto che mi sembra interessante. Nei documenti strategici delle politiche di sviluppo del governo, guardando le priorità, anche se generiche e magari non adottate concretamente, non si riscontra una coincidenza e allineamento con le priorità dell'APS: metà dell'APS va all'aiuto umanitario, poi c'è la salute, quello di cui parlavi ora e, negli ultimi anni, penso sia stata importante anche l'emergenza COVID-19,

G

Esatto. Anche se i fondi arrivati nel Paese durante l'emergenza legata alla pandemia da COVID-19, proprio perché di lungo respiro, hanno permesso di rafforzare il sistema sanitario. Naturalmente questo è raro per i fondi di tipo emergenziali che devo essere programmati e spesi in pochi mesi.

MZ

Invece la creazione di occupazione e sviluppo economico non è tra le prime aree di intervento dell'APS, mentre, al contrario, le strategie governative danno priorità a questa sfida.

C'è, cioè, un'agenda di priorità un po' diversa. In più, da quel che dici, l'APS fa molto e bene in materia di emergenza, ma non si fa sviluppo e quel poco che si fa lo si fa nelle province dell'Est, con un involontario effetto boomerang.

La domanda, estremizzando e potrebbe valere in genere per la cooperazione allo sviluppo e non solo nel Congo, è che l'APS si concentra magari sulle precondizioni per l'occupazione, ma non pone mai direttamente al centro come obiettivo questa sfida essenziale. Anche in termini di valutazione non si misura l'efficacia degli interventi in termini di creazione di impiego stabile e a condizioni dignitose. L'APS, non affrontando direttamente la sfida occupazionale, non finisce con l'essere una politica disallineata rispetto alle priorità dei giovani oltre che delle strategie governative?

G

Secondo me il problema fondamentale della RDC, un Paese davvero molto grande, è una forte centralizzazione delle decisioni, nel senso che c'è poco decentramento, c'è poco sviluppo economico e sociale, perché la priorità del governo centrale è la sicurezza, come in altri Paesi africani, e di conseguenza c'è pochissima delega alle autorità locali.

A differenza per esempio del Senegal, in cui i Paesi donatori, soprattutto europei, hanno fortemente investito su processi di decentramento e sullo sviluppo economico locale, facendo per esempio del sistema di microfinanza e, più in generale, del settore privato e dello sviluppo delle Piccole e medie imprese (PMI) un'area prioritaria di intervento, nella RDC non è così. Anche i centri di formazione professionale per i giovani sono pochi, peraltro spesso a pagamento, per cui solo pochi vi accedono, e non sono integrati all'interno di un sistema di sviluppo economico locale. Ciò significa che i moduli di formazione dei giovani, ragazzi e ragazze, riguardano le filiere che sono identificate dal governo e dai donatori non corrispondono, nella maggior parte dei casi, ai bisogni dei mercati locali, perché non esiste un sistema territorializzato di identificazione e realizzazione di servizi di prima necessità; tutto è guidato molto più da un processo *top-down*. Quando ho cercato di lavorare con le organizzazioni di donne, la cosa che mi ha sorpreso enormemente è proprio che non esiste nel Paese un sistema decentrato di istituzioni di microfinanza che possa supportare le microimprese. Sono rare le analisi di mercato localizzate che possano valorizzare i vasti territori del centro e dell'ovest del Paese. Nel Kasai, per esempio, dove la coltivazione di ananas di ottima qualità potrebbe orientare il da farsi verso una filiera completa fino all'esportazione.

Ci sono ovviamente anche problemi di carattere strutturale, a cominciare da strade e servizi che non funzionano, però fondamentalmente direi che manca la strategia e l'attenzione allo sviluppo locale.

Sempre prendendo il caso del Senegal, in cui il governo aveva fatto della trasformazione dell'agricoltura e dei prodotti da commercializzare un asse prioritario nei diversi territori, ho lavorato per anni con le donne. Il confronto con la situazione nella RDC è impietoso. Esistono ancora i gruppi

che io incontravo 20 anni fa, quelli che sono le *Associations pour le Développement* ADEC, piccole cooperative di donne e uomini impegnati in agricoltura che non sono neanche ben strutturate, che sono finanziate attraverso delle attività generatrici di reddito, cioè con finanziamenti a livello micro, ma manca una visione davvero strategica nei donatori rispetto allo sviluppo locale.

I finanziamenti interni per le priorità delle politiche di sviluppo identificate a livello nazionale sono limitati e non c'è nemmeno una diaspora che possa contribuire in modo significativo, per cui le strategie dipendono dai finanziamenti internazionali. Nella RDC la maggior parte dei donatori sono focalizzati sulla risposta emergenziale e i finanziamenti alle agenzie delle Nazioni Unite e alle ONG vanno per iniziative comunque a breve termine, il che non permette né di pensare né di investire sullo sviluppo, né di mettere in piedi un sistema di monitoraggio e valutazione che lavori su quelle dimensioni prioritarie dell'occupazione giovanile di cui parlavi.

Un esempio concreto: nella provincia centrale del Kasai ho collaborato a un programma per la promozione dell'educazione delle bambine, finanziato da un'agenzia bilaterale europea di circa 4-5 milioni di dollari da spendere entro un anno. È retorica precisare che un problema strutturale e multidimensionale come quello della descolarizzazione delle donne e delle bambine abbia bisogno di investimenti di lungo periodo. Agire sull'educazione delle bambine in un Paese in cui gli indicatori dimostrano che solo il 33% delle ragazze accede agli studi secondari significa intervenire su una serie di fattori con una prospettiva integrata, di lungo periodo, e questo diventa quasi impossibile con questi vincoli e con un orientamento prevalente di breve periodo. Questo è solo un esempio per dimostrare che la cultura emergenziale è così pervasiva nella RDC che anche iniziative di cooperazione allo sviluppo sono imbevute dello short-termismo che impedisce una programmazione di lungo periodo.

MZ

Da quanto dici, anche quando sono risorse non per l'umanitario, ma teoricamente per lo sviluppo, l'orientamento prevalente è di ragionare in termini di breve periodo, l'orizzonte dei 12 mesi, il che distorce le possibilità di orientare quelle risorse a investimenti di lungo periodo. In pratica, significa dire che si fa una forma sostanziale di emergenza anche con gli strumenti dello sviluppo?

G

Esatto, una cultura emergenziale dominante e la disattenzione nei confronti dello sviluppo economico locale e sociale, soprattutto in un Paese grande come la RDC, con gran parte delle risorse finanziarie che vanno solo nelle province dell'est, molto poco altrove, per esempio in tutta l'area nord-occidentale che un tempo era un'unica Provincia (L'Equatore), nella provincia del Kasai e pochissimo nella capitale, Kinshasa.

MZ

Nonostante l'area attorno a Kinshasa sia un polo di attrazione di moltissime persone e ci siano problemi allarmanti di povertà?

G

Pochissimo.

MZ

Rispetto a quest'errore strategico di fondo di schiacciare tutto, anche la cooperazione allo sviluppo, sul breve periodo, ci sono altri esempi concreti che si possono fare?

S

Un altro esempio riguarda le violenze di genere che vengono trattate da trent'anni come un problema emergenziale dai donatori e con una risposta che è sempre emergenziale. In generale, la violenza di genere è un carattere strutturale della società congolese per motivi storici e gli stupri sono qualcosa di spaventoso. Mi colpì moltissimo un dato che mi è rimasto in testa: nel primo semestre del 2021, solo nelle 5 province dell'Est avevamo registrato le denunce di 72.000 casi di violenza di genere, sapendo poi che le denunce sono la punta dell'iceberg della realtà. Inoltre, quando vai a vedere chi sono i responsabili o quando vai a fare le analisi delle diverse regioni, scopri che i dati sono allarmanti anche laddove il conflitto armato non c'è. L'organizzazione *Human Right Watch* ha riferito che il 25 settembre 2021, nella prigione centrale di Kasapa, a Lubumbashi, si è verificata una rivolta, incitata da 15 detenuti che hanno appiccato fuoco nel reparto femminile. Più di 50 donne detenute sono state stuprate anche con armi bianche per tre giorni. Alcune sopravvissute sono rimaste incinte, altre hanno contratto il virus HIV o altre infezioni sessuali e sono state rifiutate dalle loro famiglie a causa dello stigma legato allo stupro. Lubumbashi, la capitale della provincia di Haut-Katanga, è una delle città più stabili e prospere della RDC. La stampa nazionale e internazionale non ha attribuito ai 15 detenuti la qualifica di ex affiliati alla milizia o comunque legati al conflitto in corso nell'est del Paese. Inoltre, anche se questa zona non è esente da violenza di genere, non sono mai stati riportati casi di violenza sessuale legati al conflitto. Questo episodio dimostra che la violenza sessuale è un fenomeno diffuso e intrinsecamente radicato nel sistema sociale di disuguaglianza e discriminazione di genere. Pertanto, la violenza sessuale legata ai conflitti non può essere intesa come un fenomeno *sui generis*, separato da altre forme di violenza o al di fuori di un sistema, quello della DRC, di subordinazione patito dalle donne.

MZ

Intendi dire che non è un fenomeno che è conseguenza del contesto distorto dalla guerra, che

disumanizza e libera pulsioni di potere assoluto e negazione degli altri, fino a fare dello stupro un'arma estrema e sistematica?

G

Certo, la guerra aggrava moltissimo e nelle province dell'est i dati sono particolarmente drammatici (oltre 300 donne stuprate al giorno, prevalentemente da uomini dei gruppi armati non statali), ma sottostante c'è un problema strutturale che la situazione di emergenza enfatizza. Secondo l'indagine demografica nazionale sulla salute quasi la metà (43%) della popolazione femminile e il 16% delle adolescenti tra i 15 e i 18 anni ha subito violenza domestica. Eppure, il sistema della cooperazione allo sviluppo preferisce trattare la violenza di genere come un problema esclusivamente emergenziale, fingendo di ignorare che il problema delle violenze è dovuto allo stato di un sistema profondamente discriminatorio nei confronti delle donne, una storia di subordinazione e di marginalizzazione, di violenza economica, sociale, politica che le donne subiscono. La conseguenza è che, senza un approccio di sviluppo multidimensionale, multilivello e a lungo termine, il problema drammatico resterà. Purtroppo, i dati regolarmente aggiornati delle organizzazioni internazionali nel Paese lo confermano.

I donatori pensano si debba anzitutto reagire alla situazione emergenziale dell'est; ciò determina la frammentazione della risposta, mentre mancano delle analisi profonde e una risposta strutturale.

Peraltro, per restare al crimine degli stupri, le risorse finanziarie emergenziali sul tema sono aumentate molto da quando, nel 2009, l'allora Segretario di Stato statunitense Hillary Clinton condannò il crimine degli stupri di massa di donne e bambini nella RDC promettendo aiuti per porre fine a questi orribili crimini. Da allora, tuttavia, c'è stato poco cambiamento e si continua ad agire in termini di risposta al problema emergenziale e mai sulla prevenzione e in termini di cosiddetta autonomia ed *empowerment*. I servizi di assistenza alle sopravvissute sono insufficienti soprattutto nelle zone più "stabili" del Paese. Si tratta di servizi molto costosi, che non generano risorse finanziarie e vanno continuamente finanziati. Per raggiungere le zone rurali o meno accessibili per ragioni di sicurezza la risposta viene organizzata con cliniche mobili. In un Paese grande come l'Europa occidentale se ti concentri sulla risposta alla violenza e la guardi solo come un problema emergenziale, dovresti perlomeno mettere in campo servizi di assistenza legale, sanitaria, psicologica, di reintegrazione socio-economica in tutto il Paese, delegando alle province locali il loro finanziamento.

MZ

Un altro aspetto che caratterizza la RDC è che gli Stati Uniti sono il primo donatore, soprattutto per quanto riguarda l'aiuto umanitario. Il fatto che domini un Paese donatore che predilige l'emergenza più che lo sviluppo, come dimostra anche sul piano della sicurezza alimentare privilegiando il ricorso alle azioni emergenziali (come nel caso del *World Food Program*), può essere uno dei fattori in gioco di questo ritardo culturale dei donatori, oppure è un discorso

generale perché anche l'Unione europea fa le stesse cose e non può essere assolta né si può imputare al principale donatore la responsabilità?

G

L'UE ha provato a fare cose di più lungo periodo per quanto riguarda la piaga del lavoro minorile e sull'ambiente.

Il problema di fondo penso sia che la RDC è un Paese enorme e la risposta all'emergenza richiede moltissime risorse finanziarie. In concreto, i donatori sono indotti a rispondere all'emergenza e lo fanno con risorse mai sufficienti rispetto ai bisogni e non possono investire sullo sviluppo.

Paradossalmente, il problema fondamentale è che l'emergenza, soprattutto quella legata ai conflitti, è anche alimentata da problemi di sviluppo, il che significa che, se non cambia il paradigma dell'approccio alle crisi, l'emergenza continuerà a esserci permanentemente.

In tutto questo, il settore privato è un attore fondamentale, anche e soprattutto a monte dei problemi emergenziali permanenti. La presenza di imprese nazionali e internazionali che, con il placet dei donatori, sfruttano le risorse, in maniera legale e illegale, determina a cascata problemi sociali, economici, politici, ambientali. Finché la politica non tratterà questo problema in modo trasparente sarà impossibile uscire dall'emergenza. Il grande ostacolo, detta schematicamente, è che la politica corrotta e la cattiva *governance* alimentano questo perverso meccanismo.

MZ

Sottolineando come centrale il problema della perversa collusione di interessi tra settore privato nazionale e internazionale, politici locali e attori transnazionali attorno al valore risorse naturali che soffocano prospettive di sviluppo, pace e democrazia, con l'espansione delle miniere su scala industriale che porta anche allo sgombero forzato di intere comunità, hai dato una risposta a un'altra domanda provocatoria che riprende l'opinione dell'economista britannico Paul Collier. Secondo Collier, in contesti segnati da conflitti e maledizione delle risorse naturali non servirebbe la cooperazione allo sviluppo e blande operazioni di pacificazione delle Nazioni Unite, ma occorrerebbe prendere in considerazione l'opzione militare, una sorta di onerosa tutela internazionale. Non è evidentemente questa la strada da percorrere, a tuo avviso, che invece chiedi di affrontare anzitutto il problema degli interessi economici di pochi che si accaparrano delle ricchezze del Paese. Hai parlato di imprese transnazionali che, un tempo si diceva fossero il braccio dell'imperialismo statunitense; oggi nella RDC ci sono imprese anche cinesi, per esempio. Al riguardo qual è la tua impressione sugli attori in gioco?

G

La Cina è sicuramente uno degli attori principali in Africa in generale e, nello specifico, nella RDC. Il loro modello di cooperazione è particolare, è un ibrido di cooperazione economica e allo sviluppo, si nasconde dietro all'idea di non voler imporre condizionalità e non voler intervenire sui diritti umani, mentre negoziano spazi di sfruttamento economico in cambio di aiuti e opere infrastrutturali.

S

Sì, in effetti c'è un grande programma tra Cina e RDC di scambio tra opere infrastrutturali e sfruttamento delle risorse minerarie.

G

Al di là di tutto, parlando della Cina bisogna però fare i conti con un problema che interessa tutti, anche l'occidente. La RDC ha grandi giacimenti di cobalto e il cobalto serve oggi per la frontiera tecnologica nell'elettronica. La realtà delle miniere di cobalto è una realtà di lavoro e sfruttamento minorile, case chiuse e prostituzione di bambine e adolescenti... una realtà spaventosa che un mondo globalizzato e senza regole precise a tutela dei diritti delle persone e della dignità del lavoro ignora e, di fatto, alimenta. Per questo motivo mi viene da considerare la RDC, più che come a un Paese, una piattaforma economica di sfruttamento delle risorse.

Non solo: i Paesi – occidentali e quelli emergenti, quelli limitrofi come Ruanda e Uganda – e le loro imprese e gli individui chiave come i politici hanno interessi economici e sfruttano le ricchezze enormi del Paese, in assenza di una qualsiasi regolamentazione politica e di condizioni politiche perché le cose cambino. La realtà è che l'APS, nella RDC come altrove (si pensi per esempio allo sfruttamento di petrolio in Casamance, in Senegal, da parte di Paesi occidentali), è anche il risultato di impegni presi per garantirsi, in cambio, lo sfruttamento di risorse naturali. Per questo motivo negoziati concreti per regolamentazioni stringenti su basi etiche sono difficili, improbabili, ma necessari.

MZ

Qualcosa tipo a *Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI, avviata 20 anni fa, su forte impulso dell'allora premier inglese Tony Blair, un'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive basato su uno standard globale per la buona *governance* delle risorse petrolifere, del gas e minerarie, attraverso informazioni precise e trasparenti lungo la catena del valore dell'industria estrattiva, dal punto di estrazione fino al modo in cui i proventi passano attraverso il governo e il loro contributo all'economia. Un patto con il coinvolgimento di governi, imprese private e organizzazioni della società civile.

Il problema di fondo, come dicevi, è che nelle colline orientali del Paese, un Paese sede di riserve minerarie non sfruttate per 24.000 miliardi di dollari, le "tre T" in inglese (*tantalum, tungsten and tin*: tantalio, tungsteno e stagno) vengono estratte a mano e finiscono per essere utilizzate nei dispositivi elettronici di tutto il mondo. Nel 2012 negli Stati Uniti furono adottate delle regole per applicare la risoluzione chiamata Sezione 1502 nel Dodd-Frank Act del 2010, che richiede

a tutte le società quotate in borsa di verificare se ricevono minerali dal Congo con l'obiettivo di fermare i "minerali dei conflitti", cioè provenienti da miniere in zone di guerra, collegate a condizioni di lavoro drammatiche, sfruttamento e illegalità. A distanza di anni qual è la situazione, tenuto conto del fatto che alcuni dei più grandi marchi dell'industria tecnologica dichiaravano di contribuire alla riduzione della violenza affermando di approvvigionarsi "senza conflitti" con il sistema di etichettatura che certificherebbe, a mo' di *due diligence*, che i minerali utilizzati sono stati estratti da miniere in zone non di conflitto, mentre diverse indagini¹⁰² hanno documentato quote bassissime di minerali certificati, molte frodi e contrabbando diffusissimo?

S

Nella RDC la situazione è così complessa e gran parte degli scambi sono informali. Il vicino Ruanda, per esempio, esporta molto oro, ma non dispone di significativi giacimenti e sono tutte risorse minerarie che provengono dalla RDC. L'estrazione e il commercio illegale dell'oro – che sottraggono miliardi di dollari in potenziali royalties non versate alle casse dello Stato – è al centro di violente lotte per il potere nel Paese, con le milizie che si contendono le aree ricche d'oro, liberando il terreno per lo sfruttamento e commettendo crimini che costringono allo sfollamento dei civili, al punto che, come anche esplicitato in seno alle Nazioni Unite da un gruppo di esperti incaricato di approfondire il tema per il Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹⁰³, l'estrazione e il commercio dell'oro costituiscono la principale fonte di reddito per i gruppi armati coinvolti nel conflitto in corso nella RDC, considerato uno dei più letali al mondo. Inoltre, come ha evidenziato anche la Clooney Foundation for Justice, nel suo lavoro nella RDC, ma anche ONG come The Sentry¹⁰⁴, reti di intermediari e società straniere acquistano l'oro e lo riciclano utilizzando raffinatori e commercianti prima di investirlo o rivenderlo, il tutto senza controllo o responsabilità. L'oro dei conflitti proveniente dalla RDC viene contrabbandato nei Paesi limitrofi e poi negli Emirati Arabi Uniti, tra i principali importatori di oro al mondo, per poi essere acquistato da commercianti e acquirenti internazionali legati a reti di società internazionali, comprese quelle occidentali. Questi individui e queste società sono complici delle violazioni dei diritti umani e dei crimini internazionali che vengono commessi all'origine della loro catena di approvvigionamento. Il tutto avviene all'interno di un complesso sistema grigio, senza alcun controllo o responsabilità, che va ben al di là delle imprese di estrazione dei minerali e interessa l'intera catena del valore, fino alla vendita finale, ma coinvolge politici, militari, minatori, veditori di certificazioni di tracciamento d'origine false, intermediari, contrabbandieri, imprese locali e transnazionali.

Il circuito ufficiale e legale gestisce solo una parte delle risorse. Quando mi sono trovato a svolgere valutazione di piccoli progetti di emergenza, per esempio nella zona intorno a Mbuji-Mayi, una delle regioni principali di produzione di diamanti nella RDC, ho sentito molte persone che per vivere lavoravano nell'estrazione e intermediazione nel commercio dei diamanti. Sono state create molte imprese che fanno affari con il resto del mondo, coi Paesi del Golfo, l'Europa e, sicuramente, la

¹⁰² <https://www.aljazeera.com/program/fault-lines/2016/3/3/conflicted-the-fight-over-congos-minerals/>

¹⁰³ http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_1102.pdf

¹⁰⁴ <https://thesentry.org/reports/the-golden-laundromat/#Executive%20Summary>

Cina. I cinesi sono molto attivi oggi nel settore, non c'è dubbio. In tutto questo, la forte debolezza del governo, la diffusa corruzione e la fragilità dell'amministrazione, oltre alla ritrosia dei donatori, creano un contesto non favorevole per iniziative di cooperazione allo sviluppo efficace.

Quando, nel 2020-2021, mi trovavo nella RDC, diversi governi provinciali erano stati commissariati a causa di illeciti amministrativi e finanziari a livello centrale e locale; in alcune province vi erano scuole dichiarate come attive e che ricevevano contributi a dono e che in realtà non esistevano...

Tornando alla domanda iniziale, la cooperazione allo sviluppo serve nella RDC, in un contesto tanto difficile e complesso come quello che hai appena descritto?

S

Certo che la cooperazione serve. L'educazione, la sanità, la protezione civile e la risposta alla pandemia sono, in buona parte, coperte dalle risorse della cooperazione allo sviluppo per quanto riguarda gli investimenti.

MZ

Ma, in assenza della precondizione di un patto tra tutte le parti, locali, nazionali e internazionali, per impedire forme di sfruttamento di lavoratori e risorse naturali, mentre circuiti illegali, grazie alla corruzione, proliferano e alimentano guerre, ha senso il volto buono della cooperazione allo sviluppo che rischia di essere inevitabilmente inefficace?

G

È sicuramente un tema fondamentale, su cui va ricordato l'impegno e il lavoro appassionato di Bianca Pomeranzi, recentemente scomparsa e che per molti anni ha cercato instancabilmente di coniugare il tema della globalizzazione economica con quello dei diritti umani.

Aggiungerei un altro punto strategico chiave: occorrerebbe investire nello sviluppo economico a livello locale nella RDC, soprattutto per l'integrazione dei giovani nel mondo del lavoro. Perché sicuramente c'è un problema di corruzione e cattiva *governance*, ma c'è una moltitudine di ragazze e ragazzi che sono una straordinaria potenzialità del Paese, al pari delle risorse naturali. Occorre accompagnare di più e meglio meccanismi dal basso, esperienze locali, soprattutto di giovani, che nel lungo termine potrebbero espandersi. Perché la moltitudine di giovani e la popolazione ha voce e ci sono energie e associazioni da valorizzare nella RDC.

S

Questo è sicuramente vero, perché i congolesi hanno una grande capacità imprenditoriale, hanno resilienza, sono abili, pieni di risorse. La mia impressione si lega a una forte ammirazione: ti domandi come facciano le persone a fare business, a muoversi in un Paese così grande e difficile, dove tutto funziona poco e male, a cominciare dalle strade.

Ho potuto visitare il Sud del Kasai, quello che in precedenza fu anche uno Stato secessionista senza riconoscimento internazionale e semi-indipendente all'inizio degli anni Sessanta, confinante con il Katanga. Durante la stagione delle piogge le strade sono impraticabili e auto e camion non riescono a passare, però la popolazione riesce a commercializzare ed esportare i prodotti agricoli nelle province vicine. Sicuramente servirebbe una migliore governance, per permettere alla parte migliore del Paese di emergere, perché la società civile esiste. La RDC è un Paese grande, con tanti gruppi etnici, voci diverse, un Paese molto ricco dal punto di vista socio-culturale e questa diversità dovrebbe essere trasformata nel volano principale dello sviluppo del Paese. Sono punti che sottolinea molto bene anche il famoso libro di una decina di anni fa sul Congo di David van Reybrouck.

MZ

C'è, infine, un altro punto, secondo voi, importante, che non abbiamo finora trattato e che andrebbe sottolineato in relazione alla cooperazione allo sviluppo e alle sue prospettive future nella RDC?

S

Lo menzionò in una intervista televisiva, l'allora Amb. Attanasio¹⁰⁵, tragicamente morto nella RDC: dopo l'indipendenza arrivarono numerosi migranti ed imprenditori italiani, soprattutto nell'est del Paese, nel Nord Kivu, e con mentalità imprenditoriale questi 'migranti economici' crearono delle aziende agricole a Goma, che hanno prodotto ed esportato grandi quantità di prodotti agricoli e formaggi. Purtroppo, con i conflitti, l'instabilità e l'insicurezza, gli italiani sono poi andati via, però il know-how della produzione della caciotta italiana è rimasto. Ci sarebbero molte opportunità economiche di questo tipo nella RDC e l'Italia, in teoria, potrebbe avere un ruolo di supporto molto importante sul piano del tessuto delle PMI, creando joint-venture.

G

Sicuramente, infatti è il tessuto di micro e PMI, frutto per esempio di quell'esperienza, che mantiene vive economicamente anche le zone di conflitto e, attraverso il know-how italiano, con la tradizione riconosciuta a livello internazionale, potrebbe essere messa in campo una soluzione importante, collegata anche al tema di genere.

¹⁰⁵ Si veda, dal minuto 0:15:16: <https://www.la7.it/propagandalive/video/diego-bianchi-in-congo-il-reportage-del-2018-alla-luce-delluccisione-di-luca-attanasio-01-03-2021-367651>

MZ

Il tema dell'empowerment femminile merita di essere sottolineato, anche perché l'Italia ha una tradizione importante nella cooperazione allo sviluppo anche al riguardo, giusto?

G

Sì, tutto quel che si è detto in termini di potenziale di sviluppo economico locale non potrà essere fatto lasciando ai margini il 50% della popolazione, soprattutto le ragazze.

I dati e gli indicatori sull'istruzione e sull'integrazione nel mondo del lavoro ci dicono che la situazione dei ragazzi e, soprattutto, delle ragazze non è migliorata negli ultimi anni e, anzi, in certi casi è peggiorata. Ciò avrà conseguenze drammatiche sulle prospettive di sviluppo del Paese. A questo dobbiamo poi aggiungere un aumento straordinario di sfruttamento sessuale anche legato alla maledizione delle risorse naturali, perché dove c'è manovalanza nelle miniere e vicino a dove si trova il personale delle imprese locali ed estere si trovano anche molte case chiuse; si tratta di ragazze giovanissime che sono vendute dalle famiglie o che lo fanno per scelta, perché è considerata l'unica possibilità concreta per sopravvivere.

In effetti, l'Italia ha ottime esperienze sul tema della lotta contro la violenza e per l'autonomizzazione delle donne, e proprio nel Sahel. Per questo è davvero un peccato quel che succede nella RDC; è un peccato non vedere l'Italia in prima linea. L'Italia è stata uno dei Paesi di primo piano, un Paese leader sul tema, con una cooperazione allo sviluppo relativamente piccola per risorse finanziarie mobilitate sul bilaterale, che può ritagliarsi uno spazio creando delle nicchie per poter essere utile ai partner e visibili. L'Italia ha saputo distinguersi su due temi in particolare: sviluppo economico locale con le PMI e promozione dell'*empowerment* femminile; i risultati lo dimostrano e non semplici parole. Due ambiti di intervento che hanno un peso economico minimo rispetto agli enormi investimenti nel Paese, soprattutto pensando alle risorse per l'emergenza. L'Italia, come molti donatori sul piano bilaterale non è specializzata sull'emergenze, né ha particolare know-how nell'APS in materia ambientale. Per questo motivo penso sia davvero un peccato che l'Italia non sia presente ai tavoli di negoziazione su questi temi.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604939
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.